

Tartu Ülikool
Sotsiaalteaduste valdkond
Ühiskonnateaduste instituut
Kommunikatsioonijuhtimise õppekava

Inkeri Parman

Kasutajate kaasamine Eesti avalike e-teenuste arendamisel

Magistritöö

Juhendaja: Marko Uibu, PhD

Tartu 2017

SISUKORD

Sissejuhatus	4
1. Teoreetilised ja empiirilised lähtekohad	8
1.1. Avaliku sektori juhtimisteooriad	8
1.2. Avaliku teenuse mõiste.....	12
1.3. Kasutatavuse ja e-teenuse analüüsiga seotud mõisted.....	13
1.4. Avalike teenuste juhtimine Eestis.....	14
1.5. Avalike teenuste kasutajad	15
1.6. Kliendikeskne lähenemine ja kasutajate kaasamine	16
2. Uurimisküsimused.....	21
3. Metoodika ja valim.....	22
3.1. Dokumendianalüüs	22
3.2. Intervjuud ekspertidega	24
4. Dokumendianalüüsi tulemused	26
4.1. Kasutajate rahuolu-uuringud (2005-2014)	26
4.2. Ettevõtjate rahuolu-uuringud (2012 ja 2014)	30
4.3. E-teenuste kasutamise tulemuslikkus ja mõju (2013)	32
4.4. Avalike teenuste korraldamise roheline raamat (ATKRR) (2013).....	38
4.5. Avalike teenuste ühtne portfelli juhtimine (2014).....	43
4.6. 20 avaliku sektori e-teenuse detailanalüüs ja kontseptsiooni väljatöötamine (2014).....	47
4.7. Kasutajasõbralike e-teenuste disainimise käsiraamat avalikule sektorile (2014).....	50
4.8. Avaliku sektori kodulehtede visioon (2015)	55
5. Intervjuude tulemused	58
5.1. Teenuste defineerimine.....	58

5.2.	Teenuse kasutaja ja kasutajasõbralikkuse defineerimine	59
5.3.	Kasutajate kaasamise praktikad.....	60
5.4.	Kaasamise probleemid.....	65
5.5.	Teenuste arendamine ja kasutajate kaasamine tulevikus.....	70
6.	Järeldused ja diskussioon	78
6.1.	Järeldused	78
6.2.	Diskussioon	82
6.3.	Meetodi ja valimi kriitika	87
7.	Kokkuvõte	89
8.	Summary	91
	Allikad.....	93

SISSEJUHATUS

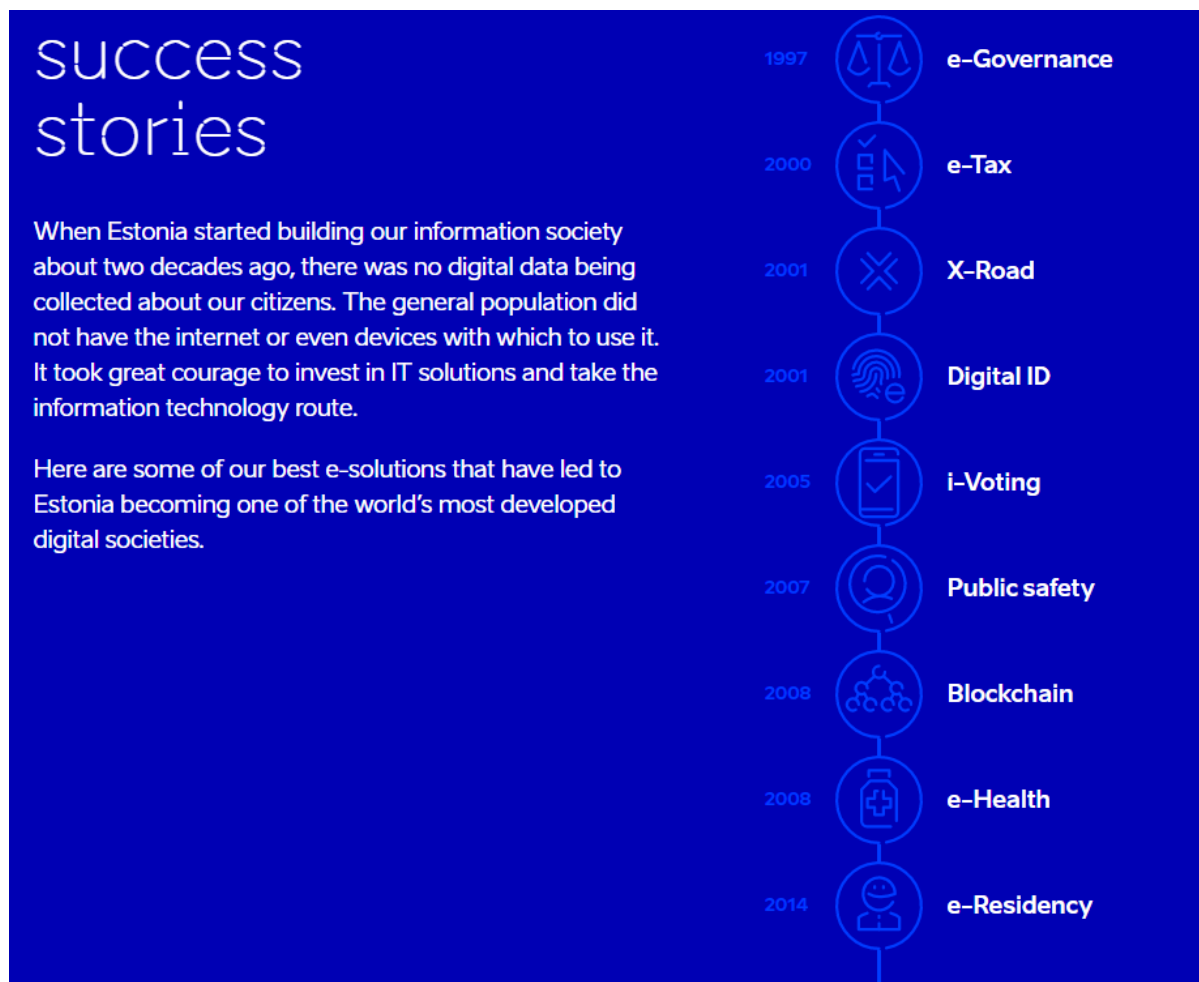
Eestis on kaardistatud 1 593 avalikku teenust, mille osutamisega tegeleb 125 riigiasutust (Riigiteenused, 2017). Riigis on enam kui 1500 registreeritud infosüsteemi ja andmekogu (Riigi infosüsteemi haldussüsteem, 2017). Perioodil 2007–2013 toetas riik infoühiskonna arengut 62,6 miljoni euroga, sellest 85% ehk 53 miljonit saadi Euroopa Liidu toetustest (Eesti infoühiskonna ... 2013). Aastateks 2014–2020 on kavandatud samaks otstarbeks koos ELi raha ja omafinantseeringuga kulutada kokku üle 200 miljoni euro (Eesti infoühiskonna ... 2020). Lisaks teevad ministriumid ja nende valitsemisalade asutused oma eelarvest IT arendamiseks ja ülalpidamiseks täiendavaid kulutusi. Seega on väga suur nii avalike teenuste kui neid osutavate asutuste hulk, samuti on teenuste arendamiseks suunatud märkimisväärsed vahendid.

Eesti avalike e-teenuste kasutatavuse probleeme uurides on leitud, et info teenuste olemasolu kohta võib olla raskesti kättesaadav ning paigutunud mitmete allikate ja kodulehtede vahel. E-teenuste probleemidena on mainitud dokumendiliikide- ja vormide paljusust ning seda, et eri allikatest leitav info teenuste kohta pole alati ühetaoline. Sageli peavad isikud esitama samasugust informatsiooni mitu korda erinevatele asutustele. Paljude teenuste kasutamist segab inglise- ja venekeelsete tõlgete puudumine. Kohati on paberil toimiv menetlusloogika lihtsalt veebivormidele üle tõstetud. Tihti ei anta kodanikule piisavalt jooksvat informatsiooni menetluse kulgemise kohta, samuti puudub ühtlustatud teenuste kasutamise hindamise ning tagasiside andmise süsteem. (Avalike ..., 2013) Kohati osutavad asutused, et parandamist vajaks nii tarbijate teadlikkus teenustest kui isikute arvuti- ja infosüsteemide kasutamise oskused. (Avalike ... , 2013) Sellest tulenevalt tekib küsimus, kuidas jaguneb vastutus kahe osapoole vahel: ühelt poolt riigil pakkuda (e-)teenuseid lihtsal ja arusaadaval moel ning teisalt kodanikel viia end pakutavate teenustega kurssi ning omandada piisavad arvuti kasutamise oskused.

Riigikontroll (2016) on leidnud, et riik peaks senisest enam pöörama tähelepanu avalike e-teenuste kasutatavusele, sest riigi pakutavad e-teenused ei ole lihtsad, kasutajasõbralikud ega lisandväärtust pakuvad ning teenuste kvaliteet on ebaühtlane. „Ebaühtlane kvaliteet saab alguse sellest, et riigiasutuste arusaam avalike e-teenuste kasutajasõbralikkusest ja kvaliteedi hindamisest on erinev.“ (Riigikontroll, 2016) Kontrolli käigus leiti, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi

(MKM) e-teenuste arendamist puudutavaid soovituslikke juhendmaterjale on asutused järginud liiga vähe või valikuliselt. Auditi järeldus oli ka, et riigis pole piisavalt hinnatud e-teenustega saavutatavat aja ja raha kokkuhoidu. (Riigikontroll, 2016)

E-teenuseid seostatakse sageli kuluefektiivsuse ja ressursisäästlikkuse märksõnadega. Velmet (2015) on kirjutanud, et e-teenuste arendamise valikud peegeldavad kohati, et riik on võtnud teenuste peamiseks eesmärgiks ettevõtluse arendamise ja seeläbi majanduskasvu saavutamise. Näiteks on riik investeerinud e-residentsuse projekti, et meelitada Eestisse välismaa ettevõtete tulu, selle asemel, et arendada kasutajasõbralikke teenuseid inimestele, kes siin juba elavad ja teenuseid vajavad. (Velmet, 2015) E-riigi arenemise kronoloogia on toodud Eesti e-valitsemist tutvustaval kodulehel e-Estonia.com:



Joonis 1. Eesti e-eduloo esitamine. Kuvatõmmis e-estonia.com veebilehelt.

Nagu kuvatõmmiselt näha, kujutatakse e-Eesti arengut katkematu eduloona, kus iga paari aasta järel on jõutud mõne läbimurdelise tehnoloogilise saavutuseni. EASi poolt loodud lehekülg on suunatud e-teenustega teostamisega seotud ettevõtete tutvustamisele ja tõenäoliselt nende lahenduste ekspordile kaasa aitamisele. Taoline e-teenuste maksimaalselt turunduslikku potentsiaali ära kasutav kommunikatsioon loob mulje, nagu elaksid eestlased teatud e-katsebaasis, kus väikese sihtrühma peal järele proovitud lahendusi on hiljem hea maailma eksportida. Eestis oli e-teenuste kriitika kuni 2017. aasta sügisel ID-kaartide turvariski probleemi tõstatumiseni veel pigem vähe kõlapinda leidnud. Üks põhjuseid on tõenäoliselt selles, et kuna e-teenuste pakkumist peetakse Eesti edulooks maailmas, on teenuste kriitikuid kohati nimetatud isegi riigi brändi rikkujateks.

Mõned läänemaailma arenenud riigid on toonud kodanike isikuandmete privaatusse kaitsmise vajaduse põhjuseks, miks neil ei arendata riigiportaali taolisi keskeid avalike teenuste vahendamise infosüsteeme. Selles küsimuses on pälvinud tähelepanu ekspresident Toomas Hendrik Ilvese intervjuu *The Guardianile*, mis teatud mõttes võtab kokku Eesti riigijuhtide suhtumise antud probleemi. Küsimusele, kas Eesti e-riigi süsteem ei meenuta 21. sajandi panoptikumi, kus Suur Vend kõigi inimeste liigutusi jälgib, vastab Ilves (2016), et „mure privaatsuse pärast on üle tähtsustatud“ ja „eesti inimesed lihtsalt usaldavad valitsust“. Veelgi enam, Ilves näeb intervjuus Eesti e-valitsemise mudelit kui inimestele numbrimärgi andmist nii, et „inimesed ei saaks internetis halbu tegusid korda saata“. Seega on vähemalt üks käsitlus e-teenustest mitte kodanike eelistustel ja vajadustel rajanev, vaid selline, mis tugineb distsipliinil ja kontrollil.

Käesolev magistritöö heidab kriitilise pilgu Eesti avalike e-teenuste arendamisele. Uurimus rajaneb ülalpool kirjeldatud e-teenustega seonduvatel probleemidel. Uurimuse lähtekoht on idee, et riigi põhiline ülesanne pole mitte konkreetsete avalike teenuste pakkumine, vaid ühiskonnaliikmete kokku toomine arutlemaks ja kokku leppimaks, mida me ühiskonnana üldse saavutada tahame. Seega inimese suhe riigiga võiks seisneda mitmekesises ja kollektiivses dialoogis, mitte passiivses ja individuaalses teenuste tarbimises. (Velmet, 2015) Niisiis võiks e-valitsemise eesmärkmitte üksnes pakkuda digitaalset varianti tavapärasest bürokraatlikust asjaajamisest riigiga, vaid aidata kaasa demokraatlike protsesside arengule ja kodanike osalemisele ühiskonnas. Magistritöö annab võimaluse uurida, kuidas e-teenustega seotud nägemus avaldub nendes rakenduslikes dokumentides ja nende inimeste käsitlustes, kes teemaga igapäevaselt tegelevad tegelevad.

Täpsemalt tegeleb magistritöö küsimustega, kui palju on riigi e-teenuste arendamisel olnud fookuses kasutajate huvide ja vajadustega arvestamine ning mil määral on kasutajaid kaasatud teenuste arendamisse. Töö raames uuritakse, kuidas on eesmärgistatud e-teenuste arendamine ning millisena kujutatakse e-teenuste kasutajaid. Samuti on magistritöö üks eesmärke selgitada, kas ja kuidas oleks tulevikus vajalik ja võimalik kasutajate kogemuste suurem arvestamine e-teenuste arendamise juures.

Esmalt annab magistritöö töö ülevaate teoreetilistest lähtekohtadest ja avab uurimuse kesksed avalike e-teenustega seotud mõisted. Töö empiiriline osa jaguneb kaheks. Esiteks analüüsitakse Eesti e-teenuste arendamisega seotud dokumente ja uuringuid, mis on peamiselt valminud MKMi tellimusel. Uurimuse teises osas on läbi viidud ekspertintervjuud e-teenuste arendamise erinevate osapoolte, teenusedisainerite ja MKMi esindajatega. Empiirilise uurimuse tulemused on kokku võetud ja analüüsitud järelduste ja diskussiooni peatükis ning töö lõppeb kokkuvõttega.

Soovin tänada magistritöö juhendajat, kes reflekteerivate ja innustavate kommentaaridega aitas läbi kogu töö kirjutamise protsessi kaasa selle valmimisele. Samuti tänan väga intervjuueeritavaid, kes leidsid aega, et uurimusse oma väärtuslike teadmiste, kogemuste ja mõtetega panustada - suur aitäh Alar Terasale ja Janek Rozovile MKMist, Hegle Sarapuule Trinidadist, Janno Siimarile Velvetist, Laura Kullerkupule endisest Ziraffist ning Mihkel Laukile PwC-st.

1. TEOREETILISED JA EMPIIRILISED LÄHTEKOHAD

Käesolev peatükk annab ülevaate magistritööga seonduvatest teoreetilistest käsitlustest. Esmalt antakse ülevaade olulisematest avaliku sektori juhtimisteooriatest ning tehnokraatia mõistest ja selle nähtusega seonduvatest võimalikest ohtudest. Järgmisena kirjeldatakse avalike teenuste mõistete raamistikku ja liigitust Eestis. Samuti avab teooria peatükk avalike teenuste kasutajate kaasamise meetodikate, sealhulgas avalike teenuste koos-loome teemasid.

1.1. Avaliku sektori juhtimisteooriad

Selleks et uurida, millistest põhimõtetest ja väärtustest juhindub tänane avalike e-teenuste pakkumine Eestis, tuleb heita pilk avaliku sektori peamistele juhtimisteooriatele. Demokraatlikes ühiskondades võib viimastel kümnenditel laialt võttes eristada kolme suuremat avaliku sektori juhtimise paradigmat. Esiteks Traditsiooniline avaliku sektori administreerimine, kus peamine fookus on bürokraatlike protsesside korrektsel täitmisel. Teiseks Uus avaliku sektori juhtimine, mis jätab kõrvale avaliku sektori eripära, kasutab erasektori juhtimisvõtteid ja keskendub efektiivsusmõõdikutele ning tarbijavalikutele. Kolmandaks kõige uuem, Avaliku väärtuse juhtimine, mis püüab edendada kaasamist ja dialoogi ning kombineerida kõigi sektorite parimaid omadusi avalike teenuste pakkimisel. (Stoker, 2006) Alljärgnev tabel annab ülevaate kolme suurema avaliku sektori juhtise paradigma peamistest tunnustest:

Tabel 1. Kolm suuremat avaliku sektori juhtimise paradigmat. Kohandatud Kelly ja Muers (2002) põhjal.

	Traditsiooniline avaliku sektori administreerimine (<i>traditional public administration</i>)	Uus avaliku sektori juhtimine (<i>new public management</i>)	Avaliku väärtuse juhtimine (<i>public value management</i>)
Peamised eesmärgid	Poliitilise sisendi elluviimine bürokraatia protsessidega.	Sisendite ja väljundite juhtimine majandusliku optimeerituse saavutamiseks ja tarbijate vajadustele vastamiseks.	Avaliku väärtuse saavutamine läbi ühiskonda enim puudutavate probleemidega efektiivselt tegelemise.

Juhtide roll	Kindlustada, et administratiivsed protseduurid on nõuetekohaselt täidetud.	Määrata ja saavutada asjakohased tulemuseesmärgid.	Võimustada avalike teenuste pakkujate ja tarbijate võrgustikke. Kogu teenuste süsteemi võimekuse hoidmine.
Avaliku huvi määratlemine	Suunanäitajad on poliitikud ja eksperdid.	Individuaalsed eelistused, mida tarbijauuringute põhjal tõlgendavad poliitikud ja eksperdid.	Läbi kaasamise protsessi kombineeritakse individuaalseid ja kollektiivseid eelistusi.
Avaliku teenistuse eetiline põhimõte	Avalik sektor teab ise kõige paremini, mida ja kuidas riik tegema peaks.	Kriitiline suhtumine avaliku sektori võimekusse – liiga palju ebaefektiivsust ja sissepoole pööratust. Tarbijad teavad paremini.	Kellelgi pole monopoli otsustamaks, kuidas avaliku sektori tegevusi korraldama peaks. Väärtuspõhiste suhete ja võrgustike hoidmine.
Eelistatud teenusepakkumise viis	Hierarhilised avaliku sektori institutsioonid.	Teenused on suurel määral delegeeritud erasektorile.	Kaalutletud valikud eri sektorite kombineerimisel avalike teenuste pakkujana. Tähelepanu liigub üksikute teenuste pakkumiselt kogu teenuste süsteemi juhtimisele.
Panus demokraatlikku protsessi	Aitab saavutada valitud poliitiliste liidrite aruandekohustust ühiskonna ees.	Aitab seada mõõdikuid ja saavutada efektiivsusega seotud eesmärgid.	Aitab kaasa ühiskondlikule dialoogile ja mõttevahetusele.

Püüdes tuua näiteid võimaliku kolme avaliku sektori juhtimisteooria ilmnemistest e-teenuste juures, siis administratiivsete tseremooniade tunnuseks võib olla seniste pabervormide tõstmine veebi ilma teenust muutmata või arendamata. Uue avaliku juhtimisteooria jooneks võib olla näiteks kuluefektiivsuse mõõdikute rõhutamine e-teenuste arendamise juures. Avaliku väärtuse juhtimise tunnus võib olla näiteks püüde juhtida ühtset teenuste süsteemi, mitte üksikuid e-teenuseid.

Kui vaadelda kolme teooria juures kasutajakogemuse arvestamise aspekte, siis kõige vähem arvestatakse kasutajaga traditsioonilise süsteemi juures. Avalike teenuste tarbijate eelistustele vastamisest hakati rääkima uue avaliku juhtimise teooria juures (Kelly ja Muers, 2002). Kuigi avaliku sektori väärtusjuhtimise teooria on kohati veel välja arendamata ja defineerimata, siis vähemalt püüab see korvata varasemate paradigmat puudujääke ja võtta komplekssemalt arvesse erinevate individuaalsete ja ühiskondlike vajaduste kombinatsioone ja pidada dialoogi oma võrgustikega (Stoker 2006).

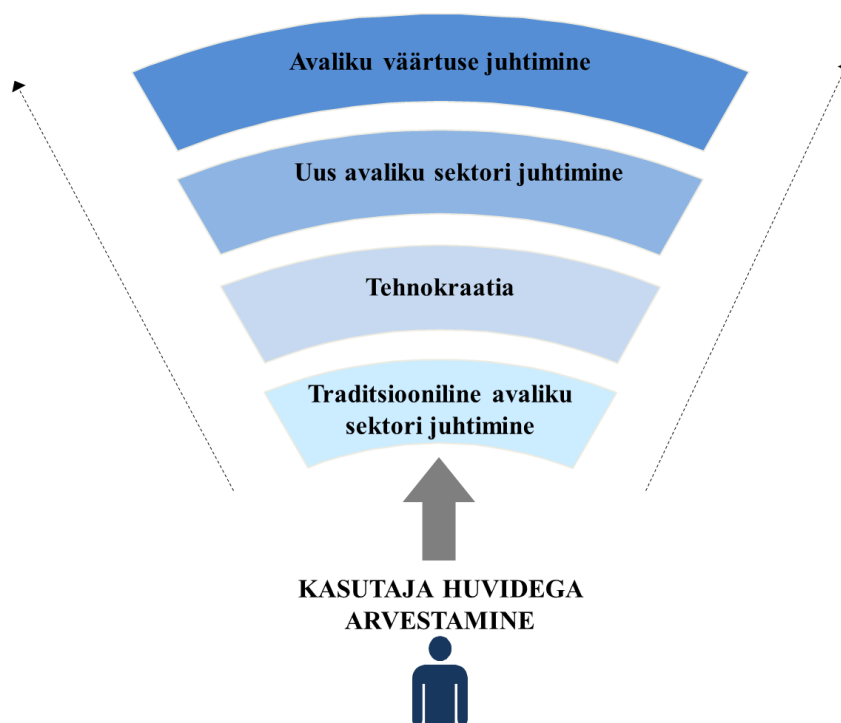
Weber (1921) kirjutas, et bürokraatia aitab küll kaasa riigivalitsemise tõhususe kasvule, kuid professionaalsete ekspertide võim kipub olema masinlik ja inimkauge, ning bürokraatia ei suuda hästi kohanduda individuaalsete ja erandlike juhtumite lahendamisele. Weberi ideed haakuvad tehnokraatia teooriaga. Tehnokraatia tähendab tehniliste ekspertide võimu. Tehnokraatia valitsejad on ideoloogiliselt neutraalsed poliitika teostajad, kes lähtuvad valitsemises otsuste ratsionaalsusest, mitte poliitiliste gruppide tahtest. (Fischer, 1990) See tähendab, et tehnokraatia on sisuliselt vastandiks demokraatia protsessile, kus tähtsustatakse just huvigruppide arvamuste ja huvide kaasamist ning nende vahel parimate lahenduste leidmist.

Tehnokraatia on seostatud juhtimusslikkusega (või juhtimiskultusega – *managerialism*), kus riigijuhtimise otsused usaldatakse suurel määral professionaalsetele juhtidele (Burnham, 1941). Tehnokraatide jaoks on parim viis ühiskondlike probleemidega tegelemiseks nende „depolitiiseerimine“ ja lahendamine pragmaatiliselt (Ridley 1966). Tehnokraatide tõus tähistab teatud mõttes uue ühiskondliku kihi tekkimist, kus rohkem võimu omavad need inimesed, kellel on põhjalikud tehnoloogia alased teadmised ja oskused (Burnham, 1941). Kuigi tehnokraatia mõiste ei tähenda iseenesest tehnoloogia ülimuslikkust, on kaasaegsed tehnokraadid sageli just selle valdkonna eksperdid, kuna tehnoloogia mängib ühiskonna arengus järjest suuremat rolli. Samuti on just tehnoloogide tehnokraatia kõige asjakohasem just käesoleva uurimuse e-teenuste teema juures.

Tehnokraatia võib olla positiivne mõiste, aga kaasaegses Eestis kasutatakse seda pigem negatiivse varjundiga kirjeldades olukordi, kus tehnoloogiast on saanud asi iseeneses (näiteks Liimets, 2016; Velmet 2015; Mikhelsaar, 2017). Seega on tehnokraatia mõiste tihedalt seotud käesoleva magistr töö uurimisteedega, kuna kriitiline käsitlus taandub küsimusele, kas tehnoloogia on inimeste jaoks või inimesed tehnoloogia jaoks

Putnam (1977) kaardistas oma uurimuse käigus tehnokraatia alast teoreetilist kirjandust ja leidis kuus suunda näitavat põhimõtet: 1) üldine apoliitilisus ning poliitikute välja vahetamine tehnikutega; 2) skeptilisus või isegi vaenulikkus poliitikute ja poliitiliste institutsioonide suhtes; 3) avatud ja võrdusel põhineva poliitilise demokraatia eiramine ja kaldumine autoritaarse või isegi absolutistliku valitsemise suunas; 4) uskumus, et poliitilised ja sotsiaalsed konfliktid on ekslikud või isegi ebaloomulikult konstrueeritud; 5) poliitikakujundamine on pragmatismi, mitte ideoloogia või moraali küsimus ning 6) tehnoloogiline areng on igatahes hea ja sotsiaalse võrdsuse küsimus on selle kõrval vähetähtis. Kriitilised etteheited, mida tehnokraatide suunas tehakse, ongi põhimõtteliselt ülaltoodud iseloomustavas nimekirjas kokku võetud.

Alloleval joonisel on toodud neli juhtimisprintsipi: traditsiooniline avaliku sektori juhtimine, tehnokraatia, uue avaliku sektori juhtimine ning avaliku väärtuse juhtimine, mille võib tinglikult järjestada arvestades seda, kui suurel määral nad potentsiaalselt tegelevad kasutajate vajadustega arvestamisega:



Joonis 2. Juhtimisteooriate potentsiaal kasutajate huvidega arvestamiseks

Nagu jooniselt nähtub, on kõige väiksem potentsiaal kasutajate kaasamiseks traditsioonilise avaliku sektorijuhtimise puhul ning ligilähedaselt sarnane on olukord tehnokraatliku juhtimise korral. Põhjus

seisneb selles, et mõlemale korraldusele on omane mõtteviis, et keegi teine teab paremini ja otsustab kasutaja eest, mida tal vaja on. Veidi suurem lootus kasutajate arvamuse kuulamiseks on uue avaliku juhtimise teooria põhises süsteemis, kus vormiliselt on juhtimine väga kasutajale orienteeritud, aga kodanikku nähakse kitsalt kui teenuseid tarbivat klienti ning suur rõhk on avaliku sektori tõhususe ja efektiivsuse mõõtmisel. Suurim potentsiaal kasutajate kaasamiseks oleks avaliku väärtuse juhtimise süsteemis.

1.2. Avaliku teenuse mõiste

Avaliku teenuste mõiste hõlmab kõiki avaliku teenistuse organisatsioonide poolt pakutavaid teenuseid. Avalikku teenust defineeritakse kõige üldisemalt kui avalike ülesannete täitmisel üldistes huvides osutatavat teenust, mis on suunatud avalike hüvede pakkumisele, avaliku ülesandega kaasneva kohustuse täitmisele või põhiõiguste, -vabaduste ja huvide kaitsele (Avalike teenuste ... , 2013). Avalikke teenuseid võib liigitada otsesteks ja kaudseteks, proaktiivseteks, sündmus- ja tugiteenusteks.

Otsene avalik teenus on teenus, mida asutus osutab füüsilisele või eraõiguslikule juriidilisele isikule tema tahtel või eeldataval tahtel, teeninduskontakti kaudu mis tahes suhtluskanalis ja mis võimaldab isikul täita seadusest tuleneva kohustuse või kasutada seadusest tulenevat õigust (Teenuste korraldamise ... , 2017). Näiteks on otsene avalik teenus juhiloa või ehitusloa andmine.

Proaktiivne teenus on otsene avalik teenus, mida asutus osutab oma initsiatiivil, isikute eeldataval tahtel ja riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogude andmete alusel (Teenuste korraldamise ... , 2017). Üks näide tänasest proaktiivsest avalikust teenusest Eestis on lapse sündimise juures, mil meditsiinitöötaja teeb haiglas sissekande rahvastikuregistrisse ning laps saab automaatselt ravikindlustuse ja perearsti. Teine näide proaktiivsest teenuse algatamisest on Maanteeameti automaatselt ajastatud e-kirjad meeldetuletusega juhiloa kehtivuse lõppemise ning uue taotlemise kohta. Proaktiivseid teenuseid on Eestis siiski pigem vähe. Ettevõtja ja Nortali asutaja Priit Alamäe on avaldanud arvamust, et Eesti e-teenused peaksid muutuma proaktiivseks ja ise üles leidma võimalikud teenuse tarbijad. „Nii oleksid kõik riigiasutused kohustatud tegema personaalseid pakkumisi ehk teavitama kodanikke ja ettevõtjaid kõigist kohustustest ja võimalustest“. (Alamäe, 2015)

Sündmusteenus on otsene avalik teenus, mida mitu asutust osutab ühiselt, et isik saaks täita kõik kohustused ja kasutada kõiki õigusi, mis talle tekivad ühe sündmuse või olukorra tõttu. Sündmusteenus koondab mitu sama sündmusega seotud teenust (edaspidi osateenus) kasutajale üheks teenuseks. (Teenuste korraldamise ... , 2017) Näide sündmusteenuse kohta on ülalpool mainitud lapse sünd, aga ka näiteks abiellumine või ettevõtte asutamine.

Kaudne teenus on teenus, mille käigus kohaliku omavalitsuse asutused osutavad õigusaktides sätestatud teenust teenuse tarbija otsese pöördumiseta ning teenuse tarbijaid ei ole võimalik identifitseerida (Teenuste korraldamise ... , 2017). Kaudse teenusena võib käsitleda näiteks tänavavalgustust või parkide korrastamist.

Lisaks eristatakse avalike teenuste hulgas veel avaliku sektori teenindamist, mis tähendab teenuse osutamist teise asutuse ametnikele (Teenuse kaardistamise ... 2017), näiteks Riigi Tugiteenuste Keskuse palgaarvestuse ja raamatupidamise teenuste pakkumine riigiasutustele. Samuti räägitakse tugiteenustest, mis tähendab põhiülesandeid toetavate teenuste osutamist (Teenuste korraldamise ... , 2017). Tugiteenusena võib käsitleda näiteks asutuse personali-, finants- või kommunikatsioonijuhi tööd. Sama teenus võib kuuluda korraga mitme liigituse alla, näiteks lapse sünni järel algatatud automaatne infopäring riigi poolt on nii proaktiivne teenus kui sündmusteenus ja abielu registreerimine on nii otsene teenus kui sündmusteenus.

1.3. Kasutatavuse ja e-teenuse analüüsiga seotud mõisted

E-teenuste kasutajasõbralikkusest rääkides on olulised kaks mõistet: kasutatavus ehk *usability* ja kasutajakogemus ehk *user experience*. **Kasutatavus** tähistab seda, kui hästi on mingit süsteemi võimalik sellele määratud eesmärgi täitmiseks kasutada. Sealjuures hinnatakse, kui võrd efektiivne, mõjus ja rahuolu tekitav on süsteemi kasutamine (ISO, 1998). Nielsen (2012) on kasutatavuse jaganud viieks omaduseks. Esiteks, kui lihtsasti õpitav on süsteem ehk kui hästi tulevad kasutajad sellega toime esimesel kokkupuutel. Teiseks süsteemi efektiivsus ehk see, kui kiiresti pärast kasutama õppimist saavad kasutajad oma eesmärgi täidetud. Kolmandaks meeldejäätavus ehk see, kui hästi osakavad kasutajad pärast mõningast vaheaega süsteemi kasutamisega toime tulla. Neljandaks vigade arv ehk see, kui palju vigu kasutajad teevad, kui tõsised on vead ja kui lihtsasti saab vigu parandada. Viiendaks meeldivus ehk see, kui meeldiv on süsteem kasutaja jaoks. (Nielsen, 2012)

MKMi tellimusel on Eesti avaliku sektori tarkvarasüsteemidele töötatud välja spetsiaalne kasutatavuse mõõdikute süsteem (Trinidad, 2014).

Kaasaagse diskussiooni keskmes on kasutatavuse kõrval **kasutajakogemuse** mõiste (*user experience* ehk UX). Kui kasutatavus on laiem termin, mis väljendab süsteemi funktsionaalsust, siis kaustajakogemus keskendub kitsamalt sellele, milliseid subjektiivseid muljeid ja emotsioone süsteemi kasutamine inimeses tekitab (Basri, Noor, Adnan, Saman, Baharin, 2016).

E-teenuste arendamisest rääkides on kasulik defineerida erinevaid analüüse puudutavad mõisted. Analüütikud ja arendajad räägivad peamiselt kolmest terminist: eelanalüüs, ärianalüüs ning detailanalüüs. **Ärianalüüs** on suunatud süsteemi omanikele ehk isikutele, kes teevad otsuse süsteemi investeerida. Analüüs peab ühelt poolt andma ülevaate kavandatavast süsteemist saadavast kasust ja teiselt poolt sellest, millises suurusjärgus on IT-arenduse maksumus. Ärianalüüsi osaks on või sellele võib eelneeda ärinõuete analüüs ehk äriliste vajaduste sõnastamine, mis algab probleemi püstitamisest. Analüüsitakse, miks on täna arendust vaja ning milline on soovitava süsteemi eesmärk ja skoop. Kui ärianalüüs on tehtud, saab langetada olulise otsuse, kas alustada projekti elluviimist kohe, teha seda tulevikus või loobuda arenduse plaanist. **Detailanalüüs** on defineerime, milline on süsteem kasutaja vaatepunktist. (Trinidad, 2014) Detailanalüüsi eesmärk on määrata tarkvara arendaja jaoks detailsemad nõuded süsteemile. Praktikas jäetakse detailanalüüs sageli arendaja koostada. Mõisted ei ole avalikus sektoris üheselt defineeritud ja selgitatud, seetõttu valitseb mõningane segadus, kus eel- ja ärianalüüsi mõistet kasutatakse sageli omavahel läbisegi ning kattuvas tähenduses.

1.4. Avalike teenuste juhtimine Eestis

Avalike teenuste arendamise keskse koordineerimisega tegeleb Eestis keskvalitsuse tasemel Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi Infoühiskonna teenuste arendamise osakond (ITAO), mis loodi 2011. aastal. Osakonnas on detsember 2017 seisuga seitse töötajat. Kuna ITAO-l on keskne roll e-teenuste juhtimisel riigis ning nende ülesandeks on koordineerida teenuste arenguga seonduvat teemat horisontaalselt üle eri ministeeriumite valitsemisalade, siis väärrib eraldi tähelepanu see, kuidas ITAO oma rolli täidab ning millised on nende võimalused oma ülesannete täitmiseks.

Kuna horisontaalne teemade juhtimine on Eesti avalikus sektoris veel üsna uus nähtus ning valitsemisalade ülene koostöö on seni olnud pigem tagasihoidlik, uuris Sibul (2014) oma magistritöö raames just seda, milliseid meetodikaid ja ressursse kasutab ITAO oma vastutusvaldkonna horisontaalseks arendamiseks. Sibul (2014) leidis, et osakonna töö on seisnenud pehmes juhtimises, mis põhineb headel praktikatel, usaldusel, ümaralauakoostööl ning vabatahtlikul osalemisel, ITAO on riigis eelkõige nõustaja ja soovitaja rollis. „Osakond ei ole kasutanud neid hoobasid riigiasutuste puhul, kes ise ei ole koostööd otsinud. [...] Seetõttu ei saa praeguseid hoobasid pidada piisavaks, et luua ühtne lähenemine kõikidele riigi avalikele teenustele.“ (Sibul, 2014)

Uurimus lõppes järeldusega, et „kui osakond suudab 2-3 aastaga saavutada selle, et kõik senini protsessis osalevad riigiasutused töötavad usalduslikus õhkkonnas ning tajuvad avalike teenuste arendamise perspektiivi samasuguselt, võib olla õige hetk anda kõrgemal ametnike- või poliitilisel tasandil koordineerijale hierarhilisemaid hoobasid valdkonnaga tegelemiseks.“ (Sibul, 2014) Alates 2014. aastast seoti osakonna töö asutustele teenuste arendamiseks jagatavate Euroopa Liidu toetustega. (Sibul, 2014) 2017. aastal võeti ITAO eest vedamisel vastu Teenuste korraldamise ja teabehalduse aluste määrus, mis seab konkreetsemad nõuded kõigile riigiasutustele oma teenuste juhtimiseks, arendamiseks ja mõõtmiseks (Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused, 2017).

1.5. Avalike teenuste kasutajad

Lähtudes ülaltoodud avalike teenuste jaotusest näeme, et avaliku teenuse tarbija võib olla nii eraisik, ettevõtja kui avaliku sektori asutuse töötaja, kellele pakub teenuseid teine ametnik. Käesoleva magistritöö teema keskendub avalikust sektorist väljapoole suunatud klientidele – eraisikutele ja ettevõtjatele. Tavapäraselt defineeritakse avaliku teenuse klienti kui osapoolt, kellele osutatakse mingit teenust, seega on klient passiivse vastuvõtja rollis (Alford, 2009).

Klassikalike erasektori teenuse tarbija mudel ei ole otseselt rakendatav avalike teenuse tarbijatele. Ühelt poolt on kasutajate suhestumine avalike teenustega palju keerukam, kui erasektori tarbijal, kes tasub toote või teenuse eest ja saa vastu otsest individuaalset kasu. Teisalt on avalike teenuste kasutajate näol peaaegu alati tegemist kodanikega, kellel on riigiga palju mitmekihilisem suhe, sealhulgas teatud kohustused ja õigused, mida tavalisel tarbijal või kliendil müüja ees pole.

Selgitamaks avaliku teenuse ja tarbija vahelist mitmekihilist suhestumist, on Alford (2002) liigitanud eraisikust teenuse tarbijad veel omakorda mitmesse kategooriasse. Esiteks **maksvad kliendid** (*paying customers*), kes tasuvad otseselt teenuse tarbimise eest, näiteks bussipileti ostnud inimene, kes saab väljakäidud raha eest vastutasuks sõidu oma sihtkohta (Alford, 2002). Teist tüüpi teenuste tarbijad on **kasusaajad** (*beneficiaries*), kes pole otseselt avaliku teenuse eest tasunud, aga saavad sellest siiski kasu (Alford, 2002). Sellised tarbijad on näiteks tudengid riiklikult rahastataval õppekohal või pensionärid, kes sarnaselt maksumaksjatele kasutavad tänavaid ja teid. Kolmas liik on avalike teenuste **kohustuslused** (*obligatees*), näiteks arreteeritud kodanik või riiklikke makse tasuv ettevõtja, kes tõenäoliselt vabatahtlikult ei tarbiks kinnipidamise või maksustamise avalikku teenust, vaid on kohustatud seda tegema.

Avalikke teenuseid tarbivad peaaegu kõik inimesed olenemata vanusest, haridustasemest, sissetulekust või muust demograafilisest näitajast. See tähendab, et avaliku teenuse kasutajate profiil on üldjuhul palju laiem, kui erasektori tarbijate oma, kus paljudel juhtudel on võimalik piiritleda teatud kindlaid sihtrühmi. Näiteks veebidisainerid on märkinud, et avalike e-teenuste kaustajakogemuse kujundamine on äärmiselt keerukas, kuna süsteem peab vastama sisuliselt terve populatsiooni vajadustele. Teenust võivad kasutada väga erinevate oskuste, ootuste ja taustaga inimesed, teiste hulgas näiteks väga piiratud arvutikasutamise kogemusega või erivajadusega kasutajad. (Noor, Harun, Adnan, Saman, Noh, 2016)

1.6. Kliendikeskne lähenemine ja kasutajate kaasamine

Avaliku sektori organisatsioonidele on ette heidetud kalduvust pöörduda sissepoole nõnda, et administratiivsetest reeglitest ja protseduuridest saavad asjad iseeneses (Kettl, 1995). Aeglasele ja tülikale bürokraatialle on esitanud väljakutse kliendikeskse lähenemise propageerimine avalikus sektoris. 1990ndatel aastatel levis avaliku sektori juhtimisteooria *New Public Management* (NPM), mis otsis tõhusamaid ja kuluefektiivsemaid võimalusi riigivalitsemiseks. Peamiste lahendustena nähti ettevõtete juhtimisloogika ülevõtmist, valitsuse ülesannete deentraliseerimist ning avalike teenuste delegerimist teistele teenusepakkujatele, eelkõige erasektorile.

Erasektorist ülevõetud kliendikeskse mõtteviisi eesmärk on, et avaliku sektori organisatsioonid õpiksid paremini tundma oma sihtrühmi ja nende vajadusi ehk teenused oleksid suunatud neid

tõepoolest vajavatele ja kasutavatele klientidele (Kettl, 1995). Teoreetiliselt peaks kliendikeskne lähenemine muutma avalikke teenuseid kvaliteetsemaks, kuluefektiivsemaks, paindlikumaks ja kasutajatele sobivamaks (Alford, 2009).

Kliendikeskne lähenemine on leidnud kriitikat, mis enamasti põhineb ideel, et kodaniku suhe riigiga on palju mitmekesisem, laiem ja ideaalis aktiivsem, kui teenust või toodet tarbiva kliendi roll (Alford, 2009). Samuti on kriitikud leidnud, et avalike teenuste juures pole otstarbekas rakendada turumajanduslikku valikuvõimaluste põhimõtet. Valikud võivad taastoota ühiskondlikku ebavõrdsust ehk mida informeeritum on ühiskonna liige, seda paremad on tema valikuvõimalused. Heaks näiteks on lapsele kooli valimine – selle asemel, et teha põhjalikku uurimistööd kõigi õppeasutuste kohta, võiks vanematel olla kindlus, et kõigis koolides toimub üldiselt mõistlik ja heal tasemel õppetöö. Seega avalike teenuste puhul on eelkõige oluline ühetaolisus ning ühtlaselt läbiv kvaliteet. (Jung, 2010 : 442, Barnes ja Prior, 1995) Seega avalikud teenused ei peaks alluma valikupõhisele turuloogikale, kuna nende pakkumise ning arendamise protsess on olemuselt teistsugune, kui turumajandusliku konkurentsi mehhanism (Jung, 2010, 444).

Teenuste kasutajate kaasamine on oluline tegevus, mis aitab avaliku sektori organisatsioonil tasakaalustada oma nägemust ühiskonna huvidega. Teatud mõttes on kaasamine valitsemise legitimeerimise protsess, mis võib aidata ületada ühiskondlikke lünkasid, et avaliku sektori organisatsioonide tegevus tõepoolest vastaks kodanike vajadustele. Seega on kaasamine oluline organisatsiooni õppimise jaoks, et paremini tunda oma sihtrühmi ja nende vajadusi. (Voorberg, Bekkers, Tummers, 2015) Teenuse disaini juures on kasutajate kaasamine kasulik, et avastada prototüübi juures võimalikult palju vigu juba varases faasis. Samas ei peeta tarbijate kaasamist parimaks viisiks väga uudsete ja seniolematute lahenduste välja mõtlemisel (Noor jt, 2016).

Kaasamisega koos räägitakse teoreetilisest kirjanduses palju teenuste koos-loomest (*co-creation*). Koosloome teooria põhineb arusaamal, et avaliku teenuse tarbija ei ole passiivne vastuvõtja, vaid osaleb aktiivselt koos avaliku teenuse pakkujaga teenuse loomises. Seega teenuse osutamine sõltub otseselt sellest, kas tarbija on valmis teenust osutava organisatsiooniga koostööd tegema ja teenuses osalema. Näiteks patsiendi ravimise juures saavad arstid ja õed ainult kaudselt mõjutada seda, kas inimene võtab ravimeid, puhkab piisavalt ja osaleb teraapias – tervenemise protsess on kõige rohkem tervishoiuteenuse tarbija enese kätes. Samamoodi sõltub näiteks kohaliku omavalitsuse

prügiveo teenus sellest, kas kodanikud on jäätmeid nõuetekohaselt sorteerinud. (Alford, 2009: 1-2) Ka erasektori teenuste juures tuleb näiteks moodsa supermarketi külastajal sageli iseteeninduskassas kassapidaja töö ära teha. Kõikvõimalikud teenindusautomaadid ja iseteeninduskeskkonnad suurendavad tarbija aktiivset rolli teenuse loomise juures veelgi.

Kodanik võib osaleda teenuse koosloomes mitmetel erinevatel viisidel. Näiteks Whitaker (1980: 242) liigitab koosloome kolmeks:

1. Kodanikud pöörduvad avaliku sektori organisatsiooni poole (näiteks politseisse helistamine).
2. Kodanikud abistavad avaliku sektori organisatsiooni teenuse osutamisel (näiteks abipolitseinikuks olemine).
3. Kodanikud suhtlevad järjepidevalt avalikku teenust pakkuva organisatsiooniga ning kohaldavad pidevalt teenusega seotud ootuseid ja tegevusi üksteisele (näiteks lapsevanema kuulumine kooli nõukogusse).

Sharp (1980: 110) on tähendanud, et kodanikud loovad pidevalt ka sotsiaalset ka füüsilist keskkonda, milles avalikke teenuseid osutatakse. Avaliku teenuse koosloome tulem on nii laiem ühiskondlik väärtus kui isiklik väärtus kodanikule (Ferris, 1984: 326). Näiteks põleva maja kustutamine on vajalik omanikule, aga ennetab laiemalt naabermajade sattumist tulekahjusse (Alford 1993: 140).

Voorberg jt (2015) uurisid 136 avaliku sektori koosloome algatustega seotud kirjandust ja leidsid, et peamised põhjused, miks avaliku sektori organisatsioonid koosloomega tegelevad, on avalike teenuste mõju suurendamine, teenuste efektiivsuse tõstmine ning kasutajate rahuolu suurendamine. Enamikel juhtudel polnud koosloome algatamise põhjust märgitud ja mõnel juhul oligi eesmärgina kirjeldatud kaasamist. See tähendab, et paljudel juhtudel on kaasamine avaliku sektori koosloomes eesmärk iseeneses. (Voorberg jt, 2015)

Uurimuses leiti, et organisatsioonide kõige tähtsam faktor kasutajate kaasamise õnnestumiseks oli see, et organisatsiooni tegevus sobiks olemuselt kokku koosloome formaadiga. See tähendab, et organisatsioonidel pidi olema realselt võimalik inimesi oma tegevustesse kaasata ning kasutada selleks toimivaid suhtluskanaleid (näiteks koduleht, ruumid kohtumisteks). (Voorberg jt, 2015) Arusaadavalt on näiteks prokuratuuri võimalused tegeleda koosloomega piiratumad kui mõne

muuseumi või loomade varjupaiga omad. Teine kriitiline õnnestumise faktor oli avatud suhtumine kodanike kaasamiseks. Kolmandaks oli tähtis konkreetse algatuse olemasolu ning kasu näitamine nii organisatsiooni kui osalevate kasutajate suhtes. (Voorberg jt, 2015)

Olulisim takistav faktor oli organisatsiooni vastumeelsus võtta riske, mil kaasamisse suhtuti kui kontrollimatusse ning ebausaldusväärsesse protsessi. Mõjusaim tegur, mis aitas organisatsioonidel koosloomega tegelema hakata, oli ülevalt-alla poliitikakujundamine, mis soodustas kodanike kaasamist. Mõnel juhul osutus tähtsaks kaasamiseks piisava autonoomia võimaldamine ametnikele. (Voorberg jt, 2015)

Bason (2010) leiab, et koosloomel on avaliku sektori jaoks kolm peamist kasutegurit. Esiteks, koosloome annab avalikele teenistujatele ülevaate väljast sisse ehk milline on nende poolt pakutavate teenuste kasutajate kogemus. Teiseks aitab koosloome ametnikel mõista, kuidas muuta teenused inimeste jaoks väärtuslikumaks, paremaks või mugavamaks. Kolmandaks põhineb koosloome protsess disainmõtlemisel, mis võimaldab kiirest genereerida ja katsetada uusi lahendusi, olles meetodina paindlik ja säästlik. (Bason 2010)

Voorbergi uuringu kaasamise tulemusi vaadates leiti, et kõige enam õnnetus koosloome tulemusena tõsta teenuste efektiivsust ning kasutajate kaasatust. Oma järeldestes rõhutasid uurijad, et koosloomes tuleks omavahel selgelt eristada kaasamise protsessi ja selle tulemusi. Ühelt poolt on arusaadav, et avalikus sektoris võibki kaasamine olla eesmärk omaette, samas on oluline eraldi jälgida kaasamise tagajärjel saadud tulemusi. (Voorberg jt, 2015)

Uurijad on defineerinud mitmeid põhjuseid, miks kodanikud avalike teenuste koosloomes osalevad. Esiteks on olulisel kohal personaalne kasu. Näiteks doonor võib minna verd loovutama, et saada endale tänutäheks pakutav meepurk. Teiseks võib oluline motivaator olla see, et koosloome ülesande sisu on meeldiv, huvitav ja vaheldusrikas (Alford, 2009:26). Näiteks abipolitseinik võib öelda, et selle töö tegemine on tema jaoks põnev ja toob vaheldusrikkaid olukordi, mis tavaelus ette ei tuleks. Kolmandaks osalevad kodanikud avalikes teenustest, sest ühistegevus on sotsialase naudinguga allikaks (Alford, 2009:26).

Voorbergi uurimus leidis, et peamised koosloomes osalemise mõjutegurid kodanike jaoks olid kodaniku isiklikud omadused (näiteks väärtused, haridustase), kodaniku seotus või omanikutunne

teenuse suhtes ning vajaliku sotsiaalse kapitali olemasolu. Parim meetod, mis soodustas kodanike kaasamist, oli osalemise muutmine ligipääsetavamaks, näiteks koosloomega seotud kulude katmine organisatsiooni poolt, samuti kaasamisvormi lihtsustamine, näiteks rahvahääletuse korraldamine selle asemel, et küsida spetsiifilist arvamust pika ja keerulise poliitikadokumendi kohta. (Voorberg jt, 2015)

2. UURIMISKÜSIMUSED

Käesoleva magistritöö eesmärk on uurida, kuivõrd on kasutajate huve ja vajadusi Eesti avaliku sektori e-teenuste arendamisel arvesse võetud ning kas ja kuidas saaks seda tulevikus rohkem ja paremini teha. Uurimisküsimustele vastamiseks on viidud läbi kaheosaline empiiriline uurimus, esiteks dokumendianalüüs ja teiseks intervjuud valdkonna ekspertidega. (Põhjalikum uurimismeetodite kirjeldus on järgmises peatükis Metoodika ja valim).

Magistritöö täpsemad uurimisteemad on:

- Kuidas on eesmärgistatud e-teenuste arendamine?
- Millisena nähakse e-teenuste kasutajaid?
- Mil määral on kasutajaid seni avalike teenuste arendamisse kaasatud?

Täiendav uurimisteema intervjuude raames on:

- Kas ja kuidas oleks tulevikus vajalik ja võimalik kasutajate kogemuste suurem arvestamine e-teenuste arendamise juures?

3. METOODIKA JA VALIM

Magistritöö empiiriline uurimus on viidud läbi kahes osas. Esiteks viidi läbi avalike e-teenuste aredamist puudutavate analüüside ja uuringute dokumendianalüüs. Teiseks on teostatud ekspertintervjuud teenuste arendajate ja riigis avalike teenuste kesksel arendamist koordineeriva MKMi esindajaga. Täpsem valimi ja metoodika kirjeldus mõlema uurimismeetodi kohta on toodud alljärgnevates peatükkides.

3.1. Dokumendianalüüs

Käesoleva dokumendianalüüsi materjalid on valitud MKMi poolt läbi viidud infoühiskonna teenuseid puudutavate analüüside ja uuringute hulgast. Seda põhjusel, et MKMi ITAO veab ja koordineerib riigis keskselt avalike teenuste arendamist ning avaldatud dokumendid puudutavad e-teenuste arendamist kogu riigis laiemalt. MKMi kodulehel on avaldatud ligi 40 sellist dokumenti, millest kõige varasemad on pärit 2002. aastast ning kõige uuemad 2016. aastast. Magistritöö autor on teadlik, et lisaks MKMile tegeleb Eestis e-teenuste arendamisega veel hulk teisi asutusi, kelle tellimisel on samuti viidud läbi erinevaid analüüse ja uuringuid. Valimisse kuuluvad siiski just MKMi poolt avaldatud materjalid, kuna ministeerium on aastaid tegelenud e-teenuste edendamise teemaga riigis keskselt ning just MKMi tellimisel on läbi viidud kõige enam taolisi uurimusi.

Dokumendianalüüsi valimi moodustamiseks koostas autor ülevaatliku tabeli kõigist MKMi kodulehel avaldatud uuringutest ning lisas juurde uuringu autori ning uuringu liigi. Uuringu autori all on silmas peetud ettevõtet, kes MKMi tellimisel on analüüsi läbi viinud (näiteks Praxis, Balti uuringute instituut, Trinidad). Uuringute liigitusi sai kokku kuus: õigusakt, juhend e-teenuse arendajale, rahuolu-uuring, rahvusvaheline võrdlusuuring, praktiline kaasus teenuse arendamisest ning visioonidokument.

Dokumentide hulgast analüüsi jaoks valikute tegemisel on töö autor lähtunud järgmistest põhimõtetest:

- Kõik valitud dokumendid tegelevad mingil määral e-teenuste kasutajatega. (Seega on vaatluse alt kõrvale jäetud näiteks infohaldust ja dokumendivahetust puudutavad analüüsid).

- Valimisse kuuluvad kõik analüüsid, mis mingil moel tegelevad kasutajate e-teenustega rahuolu uurimisega. Selliseid uuringuid on kokku üheksa ning need on valminud aastatel 2006-2014.
- Valimi koostamisel võeti arvesse eesmärki kaasata dokumente võimalikult paljude liigituste alt. Kuuest liigitusest said valimi hulka nelja tüüpi dokumendid. Kõrvale jäi õigusakt, kuna seda tüüpi dokument ei paku niivõrd rikkalikku kasutajatega seotud sisu. Samuti on uuringu fookuse hoidmise eesmärki silmas pidades jäetud valimist kõrvale rahvusvahelised uuringud, mis kõrvutavad Eesti e-valitsemist teiste riikidega.
- Viimaseks põhimõtteks oli, et kaasatud oleks uuringud võimalikult erinevatelt teostajatelt, keda hiljem saab kaasata magistritöö intervjuude etapis.

Nendest alustest lähtuvalt kuuluvad valimisse järgmised dokumendid:

1. Kõik avalike e-teenuste kasutajate ja ettevõtete rahuolu-uuringud aastatest 2005 - 2014 (kokku üheksa uuringut, erinevad teostajad);
2. Avalike teenuste korraldamise roheline raamat (2013) - juhend e-teenuse arendajale, autor MKM;
3. Avalike teenuste ühtne portfelli juhtimine (2014) - juhend e-teenuse arendajale, autor PwC;
4. 20 avaliku sektori e-teenuse detailanalüüs ja kontseptsiooni väljatöötamise kokkuvõte (2014) – praktiline kaasus, autorid PwC ja Trinidad;
5. Avaliku sektori kodulehtede visioon (2015) – visioonidokument, autor Ziraff.
6. Kasutajasõbralike e-teenuste disainimine maanteeameti näitel. Käsiraamat avalikule sektorile (2014) - juhend e-teenuse arendajale, autor Ziraff.

Dokumentide analüüsi juures on tekstide sisu ja tähenduse uurimiseks kasutatud kvalitatiivset sisuanalüüsi, kuna see meetodika võimaldab keskenduda teksti peamistele tähendustele ning jälgida peidetumat sisu, vihjeid ning üldisemat suhtumist. Samuti kohaldub meetod hästi eritüübiliste tekstide analüüsiks. Dokumente on analüüsitud juhtumipõhiselt, kus iga dokument (või ühetüübiliste dokumentide rühm) on eraldi uurimisjuhtumiks. Autor luges dokumente analüüsi eesmärgil kolm korda. Esimese lugemise eesmärgiks oli saada ülevaade dokumendi üldisest struktuurist ja sisust. Teise lugemise käigus märkis autor ära uurimisküsimuste seisukohast olulised tekstiosad, kus mingilgi määral oli juttu teenuste arendamise eesmärkidest, kasutajatest või

kasutajatele suunatud tegevustest, ning kolmas lugemine keskendus märgitud tekstiosade analüüsimisele. Lugemise eesmärk oli mõtestada dokumendi temaatikat laiemalt ning asetada kasutajaid puudutava sisu laiemasse konteksti, püüdes samal ajal tuvastada neid võimalikke teemasid või tähendusi, mida kasutajatega seoses ei mainita või millest ei räägita.

3.2. Intervjuud ekspertidega

Magistritöö raames viidi läbi intervjuud avalike e-teenuste valdkonna ekspertidega – teenuste arendajatega ning MKMi esindajatega. Intervjueeritavate leidmiseks pööruti esmajoonel dokumendianalüüsi valimis olevate uuringute autorite poole. Pärast mitmete eitavate vastuste saamist laienes intervjuu päringute ring teiste teenusedisaineriteni, kellega kõnelemist uurimuse teemal soovitasid muuhulgas intervjuust loobunud ja teised intervjueeritavad. Täpsem intervjueeritavate ülevaade on toodud allolevas tabelis:

Tabel 2. Intervjueeritavate ülevaade

Intervjueeritav	Organisatsioon	Seos uurimisteemaga	Intervjuu aeg ja koht
Mihkel Lauk	Pricewaterhouse-Coopers Advisors	Avalike teenuste ühtse portfelli juhtimise ja 20 e-teenuse arendamise uuringu üks autor	9.11.2017, PwC kontor, Tallinn
Laura Kullerkupp	Ziraff (<i>ettevõtte on endisel kujul tegutsemise lõpetanud</i>)	Avaliku sektori kodulehtede visiooni ning Kasutajasõbralike e-teenuste käsiraamatu üks autor	20.11.2017, PwC kontor, Tallinn
Janno Siimar	Velvet	Teenusedisaini ja kasutajakogemuse ekspert	22.11.2017, Velveti kontor, Tallinn
Alar Teras, Janek Rozov	Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium	Infoühiskonna teenuste arendamise osakonna nõunik, juhataja	28.11.2017 MKM, Tallinn
Hegle Sarapuu	Trinidad	20 e-teenuse arendamise uuringu üks autor	29.11, Trinidad'i kontor, Tallinn

Intervjuu läbi viimise osas andsid eitava vastuse mitmed dokumendianalüüsi uuringute autorid või

teenuste arendamise valdkonna eksperdid Praxisest, Balti Uuringute Instituudist ja Sotsiaalsete Ettevõtete Võrgustikust.

Intervjuude küsimuste kava koostati lähtuvalt magistritöö uurimisküsimustest ning täiendavalt dokumendianalüüsi põhjal tekkinud küsimustest konkreetsetele intervjueeritavatele. Seega olid intervjuu kava aluseks üldised küsimused, millele iga intervjueeritava puhul lisati spetsiifilisemaid küsimusi. Kuna tegemist oli ekspertintervjuudega, kus vastajatel on teema kohta sügavad teadmised ning hulgaliselt ideid, viidi intervjuud läbi poolstruktureeritud vormis. Selline lähenemine võimaldas ühelt poolt katta ära intervjuu kava olulised teemad ja teiselt poolt anda intervjueeritavatele võimaluse väljendada spontaanseid mõtteid ning arendada vestluse teemasid sujuvas järjekorras. Intervjuud salvestati nutitelefoni helisalvestuse rakendusega ning transkribeeriti veebipõhise kõnetuvastuse programmi abil. Intervjuu tulemuste peatükis on toodud intervjueeritavate olulisemad ideed, tähelepanekud ja tsitaadid. Ekspertintervjuude täispikad transkriptsioonid on autori valduses.

Intervjuusid analüüsiti kvalitatiivse sisuanalüüsi kaudu ning intervjuude analüüs oli juhtumiülene, kus intervjueeritavate vastuseid ja seisukohti analüüsiti vertikaalselt uurimisküsimuste teemade lõikes.

4. DOKUMENDIANALÜÜSI TULEMUSED

Magistritöö tulemuste peatükk jaguneb kaheks: käesolevas peatükis on toodud dokumendianalüüsi ning järgmises peatükis intervjuude tulemused. Dokumendianalüüsi tulemused on esitatud eraldi alapeatükkidena analüüsitud uuringute (või samatüübiliste uuringute grupi, näiteks kõik kasutajate rahuolu-uuringud) kaupa. Iga uuritud dokumendi täpsemad analüüsitulemused on esitatud nelja uurimisteema kaupa:

- Dokumendi üldine kirjeldus, metoodika ja valim
- E-teenuste arendamise eesmärgistamine
- Kasutajate kujutamine
- Toodud ettepanekud ja soovitused kasutajatele suunatud tegevusteks

4.1. Kasutajate rahuolu-uuringud (2005-2014)

4.1.1. Dokumentide kirjeldus, metoodika, valim

Käesoleva analüüsi valimisse kuuluvad kõik kasutajate rahuolu-uuringud, kuna need dokumendid on kõige otsesemalt seotud kasutajatega ning neilt tagasiside kogumisega. MKMi tellimusel on alates 2005. aastast viidud läbi regulaarseid uuringuid Eesti elanike e-teenuste kasutamise ja sellega rahuolu kohta. Täpsemalt on läbi viidud kuus uuringut järgmistel aastatel ja uuringufirmade poolt: 2005 Turu-uuringute AS, 2006 Klaster, 2007 TNS Emor, 2008 Saarpoll, 2012 TNS Emor ja 2014 TNS Emor. Kõik kuus uuringut on viidud läbi vastajate kodus küsitleja vahendusel, igasse uuringusse kaasati ligikaudu 1000 vastajat kõigist maakondadest. 2012. ja 2014. aastal viidi Turu-uuringute AS poolt läbi küsitlused, mis uurisid ettevõtjate rahuolu riigi e-teenustega. Kõik rahuolu-uuringute aruanded on esitatud küsitluse statistilise ülevaate formaadis ja koosnevad suurel määral protsente kajastavatest graafikutest ning tabelitest. Teksti on uuringute kokkuvõtetes vähe ja vastuste analüüsi ning omavahelist seostamist samuti napilt. Uuringutulemuste selline esitusviis lubab arvata, et tellija on eelkõige soovinud üldistavat kvantitatiivset informatsiooni.

4.1.2. E-teenuste eesmärgistamine

Vastajatele on rahuolu-uuringutes e-teenuste kasutamise mõju kohta antud fikseeritud valikuvariandid, millega vastajaid said nõustuda või mitte nõustuda. Võib arvata, et need valikuvariandid peegeldavad teenuste arendamise eesmäärke riigi vaatest ehk annavad aimu, mille poolest peab riik e-teenuseid kasulikuks ning vajalikuks. Variandid on rahuolu-uuringutes olnud enam-vähem samad ja kokku võetavad järgmiselt: e-teenuste kasutamine aitab:

- säästa aega;
- säästa raha;
- leida soovitud info või vastused kiiremini;
- saada rohkem ja kvaliteetsemat informatsiooni.

Vastupidine valikuvariant oli, et e-teenuste kasutamine ei ole elu mugavaks muutnud. Uuringutes ei ole selgitatud valikuvariantide tähendust, seetõttu pole võimalik täpsemalt avada, mil moel on e-teenuste kasutamine hoidnud kokku elanike raha. Samuti pole uuring konkreetsemalt mõõtnud, kui palju aega või raha kasutajad kokku hoiavad.

4.1.3. Kasutajate kujutamine ning kasutajakesksus

Kasutajaid kujutatakse kvantitatiivselt, enamasti läbi protsendiühikute. Tüüpiliselt on kasutajate vastuseid seostatud nende demograafiliste omadustega, näiteks „Tüüpiline e-teenuse kasutaja on kõrgharidusega eestlane, paljusid teenuseid kasutavad enam ka pealinna elanikud.“ Muuhulgas saab lugeja teada, et internetti ja e-teenuseid kasutavad rohkem kõrgharidusega elanikud ja vähem muukeelsed ning vanemad, üle 50-aastased elanikud. (TNS Emor, 2014) Üldistatult võibki öelda, et rahuolu-uuringud räägivad kasutajatest kiretult ja statistiliselt protsentides, eristades vastajate gruppe siin-seal elukoha, haridustaseme, vanuse, suhtluskeeke või sissetuleku järgi.

Kriitilise aspektina võib välja tuua, et uuringutes on üsna mehaaniliselt loodud teenuste kategooriad, mis ilmselt omavad kasutaja jaoks üsna vähe tähendust. Mida aasta edasi, seda rohkem on kategooriaid tekkinud ning seda rohkem on nende alla loetletud erinevaid teenuseid. Mõned näited teenuste kategooriatest erinevate aastate uuringute lõikes on järgmised:

- e-demokraatia valdkond - näiteks e-valijakaardi tellimine või aruteluportaali osale.ee kasutamine;
- sisejulgeoleku valdkond - näiteks isikut tõendava dokumendi taotlemine, Kaitseressursside ameti e-teenuste kasutamine;
- haridusvaldkond - näiteks e-kooli kasutamine, raamatukogude ühiskataloogide kasutamine;
- transpordi valdkond - näiteks Tallinna ühistranspordi reisiplaneerija kasutamine, veebilehe paberivaba ARK kasutamine;
- regionaalvaldkond - ID-pileti ostmine pileet.ee või mobiililahendust kasutades, mobiilne parkimistasu maksmine;
- kultuurivaldkond - näiteks Eesti Rahvusringhäälingu arhiivi kasutamine, Eesti spordiregistri kasutamine.

Võib arvata, et teatud kategooriate nimetused, näiteks sisejulgeoleku valdkond, on kasutajate jaoks raskesti mõistetavad. Samuti tekitab küsimusi konkreetsete teenuste kategoriseerimine just toodud valdkonda, näiteks miks on raamatukogude ühiskataloogide kasutamine hariduse, mitte kultuuri valdkonna teenus või miks Tallinna ühistranspordi süsteemi kasutamine kuulub transpordi valdkonda, aga mobiilse parkimistasu eest maksmine regionaalvaldkonda. Siinkohal on tõenäoliselt lähtunud ametkondlikust loogikast, mitte vastajate jaoks kõige lihtsamast ja selgemast kategoriseerimisest.

On üllatav, kuidas uuringute raames on ühte moodi e-teenusena käsitletud väga erinevaid internetist teostatavaid tegevusi. Näiteks teenuse eest tasumine internetipangas, mis teatud ulatuses pole niivõrd riigi, kui eraettevõtte (panga) poolt pakutav teenus. Samuti peetakse ühesuguseks e-teenuseks nii valla- või linnavalitsuse sotsiaaltöötajaga e-maili teel suhtlemist, konkreetsete rakenduste kasutamist kui taotluste esitamist. Enamasti on vastajatelt küsitud konkreetsete üksikute teenuste kasutamise kohta, kuid teatud juhtudel viidatud tervele teenuste grupile - näiteks veebilehe paberivaba ARK kasutamine või Keskkonnameti e-teenuste kasutamine, mis mõlemad hõlmavad omakorda mitmeid konkreetseid teenuseid.

Säärane võrdlemisi segane kategoriseerimine võib näidata, et riik teenuste omanikuna paistab olevat ka ise mõnevõrra segaduses teenuste liigitamise ja grupeerimise juures. Toodud tähelepanekute põhjal võib järeldada, et teenuste liigitamise kategooriad on loodud eelkõige teenusepakkuja ja

asutuste, mitte kasutajate vaatest. Osati on see mõistetav, sest iga aastaga on e-teenuseid aina juurde tekkinud ning teenuste maht ja hallatava informatsiooni hulk on pidevalt paisunud. Teisalt võib paista, et riik ei ole tegelenud süstematiseeritud kasutajakeskse teenuse arendamisega ega mõelnud läbi, millal, miks, kuidas ja mis järjekorras kasutajad teenuseid vajavad ning tarbivad. Siinkohal oleks kasutajakesksema mõtteviisi juurutamisel abiks näiteks sündmuspõhine teenuste liigitus, mis rajaneb arusaamal, et inimesed vajavad üldjuhul teenuseid komplektina mingi kindla elusündmusega seoses. Sageli ei asu vajalikud teenuste komplektid ühe organisatsiooni või valitsemisala juures, vaid võivad olla pakutud väga erineva valdkonna asutuste poolt.

Läbi viidud uuringud on oodanud kasutajatelt üsna head e-teenuste tundmist. Vastajatelt on eeldatud teadmist, mis nimega ja millise asutuse teenust nad on kasutanud. Samuti pöörati esimestes uuringutes eraldi rõhku sellele, milliseid teenuseid oskavad vastajad nimetada. Uuringud on ka pidevalt sisaldanud küsimust selle kohta kui hästi vastajad enda hinnangul e-teenuseid üldiselt tunnevad, ja tulemustes on alati välja toodud, et paraku väga suur protsent vastajaid ei orienteeru enda arvates e-teenuste võimaluste hulgas väga hästi.

Sellised jooned lubavad järeldada, et uuringu tellija on näinud e-teenustes elanike jaoks midagi nii eraldiseisvalt olulist, millele inimesed peavad teadlikult tähelepanu pöörama ja teenuseid tundma. See käib vastu arusaamale, et teenused peavad kasutaja jaoks olema arusaadavad ja kättesaadavad siis, kui inimene neid vajab, ja peavad aitama lahendada mingit praktilist probleemi. Võiks öelda, et riigi vaatest on nähtud e-teenuste tarbimist kasutaja jaoks kui teadvustatud tseremooniat, mille kohta kasutajal on hulganisti mõtteid ja arvamusi tekkinud. Uuringute tulemusi pole aruannetes asetatud laiemalt mingisse konteksti ega riigi toimimise süsteemi.

4.2. Ettevõtjate rahuolu-uuringud (2012 ja 2014)

4.2.1. Dokumendi kirjeldus, metoodika, valim

MKM on aastatel 2012 (Turu-uuringute AS) ja 2014 (Turu-uuringute AS) tellinud kaks eraldi küsitlust ettevõtjate rahuolu uurimiseks seoses e-teenuste kasutamisega. Selliste uuringute tellimine kõigi elanike uuringust iseseisvalt näitab, et riigi jaoks on ettevõtjad e-teenuste prioriteetsed kasutajad, kelle suhtlust riigiga püütakse paremaks muuta. Kuna kaks uuringut on viidud läbi sarnase küsimustiku põhjal ja 2014. aasta tulemused toovad võrdluseks sisse 2012. uuringu vastused, siis keskendub käesolev analüüs uuematele ehk 2014. aasta uuringu tulemustele.

4.2.2. E-teenuste eesmärgistamine

Uuring sisaldas avatud küsimust: „Mida peaks riik tegema, et suhtlemine riigiga oleks ettevõtte jaoks lihtne, arusaadav, aegasäästev ja mittekoormav?“ (Turu-uuringute AS, 2014) mis peegeldab riigi vaatest nelja olulist ettevõtjatele teenuste pakkumise eesmärki. Ettevõtjate rahuolu-uuringutes on kasutamise eesmärkidele lisatud veel üks dimensioon: e-teenused aitavad vähendada bürokraatiat. Siin pole võimalik üheselt mõista, mida on bürokraatia vähendamise all mõeldud ning miks see on kõikidest teistest eesmärkidest (aja ja raha kokku hoidmine, mugavam suhtlus riigiga jne) eraldi välja toodud.

4.2.3. Kasutajate kujutamine ja kasutajakesksus

Uuringu vastajatelt on kogutud mitmesugust informatsiooni, sh ettevõtte tegevusala, töötajate arv, omandivorm, tegutsemise aeg, sihtturg, asukoht ja filiaalid, vastaja amet, piirkond ning vanus. Vastuste kajastamisel on sagedamini vastajaid eristatud vanuse ja juriidilise vormi lõikes, mitmel pool on teistest eraldi toodud välja füüsilisest isikust ettevõtjate vastused. Kohati on loodud üsna üllatavaid seoseid vastajate ja neid iseloomustavate tunnuste vahel. Näiteks: „Keskmisest enam on teenustega rahule jäänud info ja side valdkonna ettevõtjad; kuni kolm aastat tegutsenud ettevõtjad; vastajad vanuses 30-39a; veidi sagedamini FIE-d; Ida-Virumaa ja Kesk-Eesti ettevõtjad“. (Turu-uuringute AS, 2014) See tundub näitavat uuringu ja järelduste tegemise loogikat – tuuakse esile statistilised tulemused, aga küsimuste sisu ning seoseid pole uuringu aruandes analüüsitud. Üldiselt käsitletakse vastajaid neutraalselt statistilisel kujul.

Ka ettevõtjate uuringutes kordub elanike rahuolu-uuringutes nähtud teenuste paigutamine vastaja jaoks ebaselgetesse kategooriatesse (näiteks „Justiitshaldusvaldkond“) ja väga erinevat sorti veebitoimingute käsitlemine ühesuguselt e-teenustena. Samuti pole ettevõtjatelt küsitud mitte ainult ettevõtlusega seotud teenuste või teatud infosüsteemide ettevõtjate kasutajavaate kohta, vaid ka mitmete valitud laiemale elanikkonnale suunatud e-teenuste, näiteks ülikoolide õppeinfosüsteemide kohta, mis pole kasutamiseks eelkõige ettevõtjatele.

Uuringu kõige huvitavam küsimus esitati ettevõtjatele selle kohta, kas nad oleksid nõus tulevikus suhtlema riigiga ainult elektroonilisel teel, millega soostus 70% ettevõtjatest. Kõige enam pooldasid ideed nooremad ettevõtjad (83%). Samas on 23% ettevõtjatest elektroonilisele suhtlusele täieliku ülemineku idee vastu. (Turu-uuringute AS, 2014)

Ainult elektrooniliste kanalite kaudu riigiga suhtlemise eelistena nägid vastajad võimalikku aja ja raha kokkuhoidu, ratsionaalsust ning eeldust, et keskkonnad oleksid sel juhul võimalikult kasutajasõbralikud. Suurimaks puuduseks on aga praegu osade keskkondade keerulisus ja vähene töökindlus, samuti asjaolu, et iseseisvalt on mõnikord raske informatsioonis orienteeruda ning alati peaks ettevõtjatele jääma selgituste küsimise võimalus. (Turu-uuringute AS, 2014)

Sellise teema tõstatamine ettevõtjate rahuolu-uuringus on üllatav ja tõstatab omakorda küsimuse, kas ja miks plaanib riik tõepoolest ettevõtjatega ainult e-kanalite kaudu suhtlema hakata? Ettevõtjate ühe murekohana tõid vastajad välja, et neil pole informatsiooni, kuidas saab vajalikud teenused kätte inimene, kes internetti ei kasuta. (Turu-uuringute AS, 2014)

4.3. E-teenuste kasutamise tulemuslikkus ja mõju (2013)

4.3.1. Dokumendi kirjeldus, metoodika, valim

Kasutaja-uuringute hulgas on 2013. aastal viidud läbi teistsugune uuring, mille eesmärk oli kaardistada e-teenuste kasutuselevõtu laiemaid ühiskondlikke mõjusid, määrata näidikud e-teenuste edaspidiseks planeerimiseks ja analüüsida e-lahenduste ekspordipotentsiaali. Juhtumianalüüside jaoks valiti välja 15 erineva küpsusastme ja ekspordipotentsiaaliga avalikku e-teenust, mis on pärit eri valdkondadest. Uuringu käigus intervjueriti 31 inimest, küsitlusele vastas 5540 e-teenuse kasutajat, lisaks 878 inimest teenust osutavast organisatsioonist. (Kalvet, Tiits, Hinsberg, 2013) Seega võib öelda, et 2013. aastal läbi viidud mõju-uuring on kasutajate rahuolu-uuringute hulgas suurima valimiga ning teinud põhjaliku töö konkreetsete teenuste arendamise ja kasutamise kogemuste uurimisel.

4.3.2. E-teenuste eesmärgistamine

Nagu uuringu sissejuhatuses kirjutatakse, on Eesti riik on seadnud avalike teenuste arendamise eesmärgiks osutada teenuseid kiiresti ja võimalikult väikese halduskoormusega ning avaliku e-teenuse arendamine peab suurendama nii teenuse kvaliteeti kui ka seda osutava asutuse tõhusust. Kokkuvõtlikult on uuringus osalenute arvates e-teenuste kasutamine omandanud järgmist positiivset mõju (Kalvet, Tiits, Hinsberg, 2013):

- E-teenus on aidanud aega kokku hoida;
- E-teenus on muutnud avaliku teenuse kättesaadavamaks;
- Avaliku teenuse kasutamine e-teenusena on muutunud lihtsamaks;
- E-teenuse kasutamine on säästnud raha (peamiselt kulusid transpordile, mis muidu kaasneksid teenuse osutamise sihtkohta liikumisega);
- E-teenus on toonud põhimõttelise muudatuse valdkonnas või süsteemis (näiteks digiretsept on loonud eeltingimused retseptiravimite müügiks interneti teel);
- Vigade arv on vähenenud (näiteks isikuandmetes või muus teenust puudutavas informatsioonis);
- E-teenused on mõjunud riigi toimimisele positiivselt.

Nagu loetelust näha, on uuringus toodud sisse teisi e-teenuste kasutamise eesmärke ja võimalikke mõjusid lisaks aja ja raha kokkuhoiule, mida kajastatakse varasemates rahulolu-uuringutes. Rõhutatud on teenuse kättesaadavuse paranemist ja kasutamise lihtsamaks muutumist, aga ka vigade vähenemist teenuste osutamisele ja positiivset mõju riigi paremale toimimisele üldiselt.

4.3.3. Kasutajate kujutamine ja kasutajakesksus

Ühe viisina on kasutajaid kujutatud läbi selle, kuivõrd rahul nad on olnud e-teenuste kasutamise või sellest sünninud kasuga. Näiteks: „Selgus, et kasutajad leiavad, et uuritud e-teenustel on olnud neile selgelt positiivne mõju: nende kasutuselevõtt on toonud suure aja kokkuhoiu ja muutnud asjaajamise riigiga kättesaadavamaks.“ ning „Üle 80% küsitletuid kinnitab, et eKooli teenus on suurel määral parandanud infovahetust kooli ja lapsevanema vahel.“

Teiseks räägitakse raportis kasutajatest läbi nende teenuse kasutamist puudutavate probleemide. Uuringust selgus läbi intervjuude terve hulk kasutajate praktilisi muresid, mis on väärt välja toomist. Probleemide välja toomisel oli uuringus kaasatud nii e-teenuste kasutajate kui osutajate arvamusi. Olulisemad e-teenuste kasutamisega seotud probleemid ja arenguvajadusel on järgmised:

E-teenuse usaldusväärsus

Mitte alati ei tähenda avaliku teenuse e-teenuseks muutmine automaatselt protsesside kiiremaks ja lihtsamaks muutumist. Taoline näide on tuua Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ametist (PRIA) kus e-teenuse rakendamise algaastatel täheldati, et kasutajad ei usalda e-kanalit, sest nad helistasid PRIAsse saamaks kinnitust, kas nende taotlus on tõepoolest kohale jõudnud. See tähendab, et algselt ei pruukinud e-teenus hoida kokku ei kasutajate ega ametnike aega ja vähemalt mingil määral suurendas ebakindlust teenuse toimivuse suhtes. Probleemi lahendamiseks tehti arendustööd ja nüüdsest saab kasutaja tellida oma e-postkasti vastava teate. (Kalvet, Tiits, Hinsberg, 2013) Samuti ootasid arstid võimalust saata patsiendile digiretsepti kehtivuse või sisu kohta teavitusi, et vähendada teadmatusel tekkivat segadust. Nii koormaks patsiendid arste vähem küsimusega, kas retsept kehtib, ja apteegis oleks ravimite väljastamisel vähem probleeme. (Kalvet, Tiits, Hinsberg, 2013)

Kasutaja jaoks ei kadunud e-teenusega kohustus külastada riigiasutust

Kõige suurem positiivne mõju oli tajutav selliste e-teenuste puhul, mil eri infosüsteemid on põhjalikult lõimitud ja kasutaja jaoks on kadunud vajadus väisata avaliku teenuse tarbimiseks haldusasutusi ja organisatsioone. Näiteks paberivaba ARKi juhtumianalüüsist nähtub, et väljaspool Eestit elavate kasutajate hulgas oli enim neid, kelle arvates ei ole e-kanal Maanteeameti teenuste kasutamist palju lihtsamaks muutunud, kuna pole kaotanud vajadust minna teenuse saamiseks ARKi kohale. (Kalvet, Tiits, Hinsberg, 2013)

E-teenuste keerukus ja kasutajate piiratud IT-oskused

Ettevõtte asutamine on teenus, mille e-versiooni avamine hoidis uuringu kohaselt kõige rohkem kokku kasutajate aega. Samas osa alustavaid ettevõtjaid polnud interneti kasutamises vilunud, mistõttu oli ettevõtte asutamise e-teenus nende jaoks liiga keeruline. (Kalvet, Tiits, Hinsberg, 2013)

E-teenuse turvalisus

Turvalisuse näide on tuua e-valimiste juurest: isegi need, kes on e-hääletamisest osa võtnud, olid mures, kas tehniline lahendus on piisavalt turvaline. Seetõttu ootavad kasutajad teenuse osutajalt, et see tegeleks edasi turvalisusküsimusega, sh avalikkuse teavitamisega. Samuti ootavad e-hääletamise teenuse kasutajad, et see oleks identne paberil hääletamise võimalustega, sh oleks tagatud võimalus hääletada rikutud sedeliga. (Kalvet, Tiits, Hinsberg, 2013)

Suur ajakulu teenuste kasutamisele ligipääsemiseks

Mitme e-teenuse puhul märgiti ära autentimise, ID-kaardi ja avaliku võtme taristuga seotud probleeme, nt suur ajakulu arvuti häälestamisele, eriti juhul, kui arvuti ei ole Windowsi-põhine. (Kalvet, Tiits, Hinsberg, 2013)

Infosüsteemide andmete jagamise ja kasutamise probleemid

Suurem e-teenuste parendamise temaatika on seotud digitaalselt olemasolevate andmete maksimaalse võimaliku kasutamisega. Näiteks võiks kasutajate hinnangul rakendada aruannete eeltäitmist Statistikaametile, Maksu- ja Tolliametile (MTA), äriregistrile, PRIA-le ja teistele ametitele ning registritele esitatavate aruannete puhul (Kalvet, Tiits, Hinsberg, 2013).

Õigusaktide kooskõlastamine e-teenuste võimalustega

Õigusaktide ajakohastamine kooskõlas e-teenuste võimalusega oleks üks e-teenuste positiivse mõju suurendamise eeldusi. Näiteks ei piisa mitmel juhul elektroonsetest makseteatest, vaid seaduse järgi tuleb väljastada kirjalik makseteatis (Kalvet, Tiits, Hinsberg, 2013).

Kasutajate teadlikkuse probleemid

Kasutajate vähene teadlikkus toodi probleemina välja nende e-teenuste juures, mis olid oodatust vähem kasutamist leidnud, näiteks Eelnõude infosüsteem EIS või Töötukassa e-teenused (Kalvet, Tiits, Hinsberg, 2013).

Ootused IT-teenuste lisafunktsioonidele

Kasutajate ootused piiriüleseks teenuste kasutamiseks kasvavad, Näiteks ettevõtte asutamisel on probleemiks olnud välisriikide isikute autentimise võimalused. Näiteks saavad nelja riigi - Portugali, Soome, Belgia ja Leedu kodanikud asutada Eestis ettevõtte oma ID-kaardiga. (Kalvet, Tiits, Hinsberg, 2013)

Kokkuvõtlikult võib öelda, et uuringu autorid on põhjalikult süvenenud kasutajate probleemidesse ja toonud neutraalselt välja terve hulga teenuste parendamise vajadusi. Probleemide loetelu analüüsides tuleb silmas pidada, et teenuste kaustajasõbralikku arendamise juures on oluline, et probleemina ei defineeritaks ainult ühepoolset neid aspekte, mis puudutavad kasutajate teadmisi, oskusi või valmisolekut. Tuleb nentida, et enamik toodud probleemkohti arvestasid tõsiselt kasutajate vajadusi. Siiski võiks kasutajate vaatest kriitiliselt kommenteerida kahte ülaltoodud probleemkohta. Esiteks, mis puudutab teenuse kasutamise oskusi, võiks teenusedisaini perspektiivist idealistlikult öelda, et teenus peab olema kujundatud nii lihtsalt ja kaustajasõbralikult, et tarbijatel ei tekigi sellega suuri probleeme. Konstrukttiivsemast küljest võiks nentida, et mitte kõigi teenuste juures ei ole riik pannud nähtavat rõhku kasutajate toetamisele, näiteks selgete juhendmaterjalide väljatöötamise, õpetavate videote valmistamise või abistava ja kättesaadava kasutajatoe olemasolusse.

Teiseks rääkides kasutajate teadlikkusest ja sellest, miks sihtrühmad ei ole teatud neile suunatud teenuseid üles leidnud või kasutama hakanud, võiks teenuse arendaja suhtes olla veel kriitilisem. Tundub ebanõistlik arendada esmalt välja teenus ja siis kurvastada, et keegi seda ei kasuta. Teenuse järgi peaks kasutajatel olema selge vajadus ning juba selle arendamisse peaks kaasama

huvirühmasid ja lõpptarbijaid. Samuti nõuab omaette ressursi teenuse tutvustamine kasutajatele, sest ei saagi eeldada, et inimesed peavad neid puudutavad teenused ise üles leidma.

See, et 2013. aasta uuringu käigus analüüsiti e-teenuste eksportimise võimalikkust, toob pildile täiesti teistsuguse e-teenuste arendamise eesmärgi – riik võib oma teenuseid teistele riikidele müüa ja sellega tulu teenida. Ekspordi võimalikkust uurides leiti, et tegelikult ei paista teenuste välismaale müümine väga suure potentsiaaliga. (Kalvet, Tiits, Hinsberg, 2013) Igatahes võib teoreetiliselt riigi e-teenuste edukat eksportimist vaadata kui eesti elanike heaolu suurendamist kaudsemal viisil – juhul kui e-teenuseid õnnetuks edukalt välismaale müüa ja riigile tekiks sellest oluliselt täiendavat tulu, oleks kodanikele selle arvelt võimalik pakkuda rohkem või paremaid avalikke hüvesid.

E-teenuste arendamise mõõdikute väljatöötamise teema juures on uuringu autorid tõdenud, et kahjuks pole riik algusest peale iga e-teenuse väljatöötamist alustades seadnud konkreetseid eesmäärke, kuhu selle protsessiga soovitakse jõuda. Samuti puudusid riigiasutustes suurel määral täpsed andmed nii e-teenuse arendamise ja ülalhoidmise kulude kui teenuse osutamise arvu kohta. See tähendab, et riigis on suur hulk e-teenuseid, mille eesmärgipärasust ja efektiivsust on raske hinnata, sest puuduvad vastavad kriteeriumid. (Kalvet, Tiits, Hinsberg, 2013) On üllatav, et paljusid e-teenuseid on tõepoolest hakatud arendama ilma paika pandud eesmärkideta ehk sisuliselt teadmatuses, miks ja kellele seda teenust vormitakse. See annab tunnistust, et vähemalt taolisi eesmärgistamata teenuseid pole arendatud kasutajate soovide ja vajadusest lähtuvalt.

Uuringus on toodud ära OECD raamistik, mis illustreerib nii riigi kui kodanike kasusid e-valitsemise juures:

Tabel 3. OECD e-valitsemise mõju hindamise raamistik. (Allikas: OECD, 2006 Kalvet, Tiits ja Hinsberg, 2013 kaudu).

Kasu laad	Kasusaajad avalikus sektoris	Kasusaajad väljaspool avalikku sektorit (eraisikud ja ettevõtted)
Vahetu rahaline kasu	Kulude vähenemine: vabanevat ressursi saab kasutada uuendusteks.	Halduskoormuse vähenemine: asjaajamise lihtsustamine, kiiremad ja kvaliteetsemad teenused; aja ja raha säästmine.
Vahetu mitterahaline	Investeeringu täielikum ärakasutamine: eri kanalites osutatavate teenuste parem	Kasutajate suurem rahulolu: teenuste ööpäevaringne kättesaadavus; personaliseeritud ja varasemast

kasu	koosvõime; andmete jagamine ja taaskasutamine proaktiivsete teenuste väljatöötamiseks; teenuste kättesaadavuse parandamine.	kvaliteetsemad teenused; parem juurdepääs ja võrdsed võimalused kõikidel kasutajatel; privaatsem ja turvalisem teenus.
Kaudne kasu, sh hea valitsemine kui avalik hüve	Legitiimsuse suurenemine: üldisem riigivõimu usaldusväärsuse ja turvalisuse kasv; avaliku sektori ajakohastamine; selgem vastutus; avalikkuse aktiivsem kaasamine.	Majanduskasvu toetamine: ettevõtluskeskkonna arendamine; infoühiskonna arendamine; turvaliseks ja usaldusväärseks asjaajamiseks vajaliku taristu loomine.

Raamistik toob ära üldised kasud nii riigi kui kodanike jaoks, samuti näidatakse ära, kuidas ning milliseid kasusid e-valitsemine toob üheaegselt mõlema osapoole jaoks.

4.4. Avalike teenuste korraldamise roheline raamat (ATKRR) (2013)

4.4.1. Dokumendi kirjeldus, metoodika, valim

Avalike teenuste roheline raamat (ATKRR) on koostatud 2013. aastal MKMi ITAO poolt. Rohelised raamatud on poliitikakujundamise dokumendid, mis kirjeldavad valdkonna probleemistikku, avavad olulisemad poliitikavalikud ning pakuvad välja võimalikud lahendusteed. ATKRRi eesmärk on pakkuda välja arengusuunad kättesaadava, lihtsa, mittekoormava, arusaadava, läbipaistva, turvalise, tõhusa ja kuluefektiivse avaliku teenuse korraldamiseks riigi ja kohalike omavalitsuste asutuste poolt. (Avalike teenuste... 2013) Raamatu sisu ja ettepanekud on läbinud põhjaliku tagasiside avaliku sektori asutuste sees ning kaasanud ideid osalusveebist ja avalikust konsulteerimisest. Kasutajaid puudutav info on pärit 2012. aasta avalike e-teenuste rahuolu-uuringutest.

4.2.2. E-teenuste eesmärgistamine

ATKRR toob kasutajate vaatest välja terve hulga avalike teenustega seotud probleeme ja tundub, et kogu dokumendi eesmärk vähemalt ühes osas on selgitada avaliku sektori organisatsioonidele, millised on kasutajate mured nendega suhtlemisel. Lisaks sedastab raamat, et 2020. aastaks peaksid avalike teenuste kasutajad kõiki Eestis pakutavaid teenuseid hindama kättesaadavaks, lihtsaks, mittekoormavaks, arusaadavaks ja läbipaistvaks. Teiselt poolt peavad kõik avalike teenuse pakkujad osutama teenuseid turvaliselt, tõhusalt ja kuluefektiivselt. (Avalike teenuste... 2013)

Toodud eesmärkide probleem on definitsioonide puudus, sest ei Rohelises raamatus ega kasutajate rahuolu-uuringutes pole lahi mõtestatud, mida täpselt tähendab „koormav“ või „tõhus“. Dokumendis kirjutatakse, et avalike teenuste kvaliteedi tõusu all mõistakse „teenuse isikule kättesaadavust, kasutusmugavust, kiirust, teenuse osutaja pakutud informatsiooni, protsessi raames tehtud otsuste kvaliteeti jm“. Selline definitsioon on pigem küsimusi juurde tekitav kui tähendust selgitav, seda enam, et lõpuni ei selgitata, mida on mõeldud „ja muu“ all.

Rohelises raamatus kirjutatakse, et „avaliku teenuse arendamisel peab protsessi muutmise tulemusel tekkima vähemalt ühe teenusprotsessi osapoole jaoks tajutav positiivne efekt, näiteks suurenema kasutajamugavus või vähenema protsessi haldamise kulud, ideaalis aga mõlemad korraga.” (2013). See näitab, et autorid pole otsustanud, kas teenuseid arendatakse eelkõige kasutajate kõikide osutajate jaoks ning kummagi osapoole kasu pole teisest eelistatum – midagi peaks paremaks muutuma vähemalt ühe ja ideaalis mõlema osapoole jaoks.

4.2.3. Kasutajate kujutamine ja kasutajakesksus

ATKRR kujutab teenuste kasutajaid pisut abitute ja isegi veidi rumalatena: “Avalike teenuste kasutajad kurdavad: Kas pean riigile midagi teatama? Kuidas vajalik info internetis üles leida? Miks iga asutus sama asja teistest erinevalt kirjeldab? Kuidas leida erinevate taotlusvormide hulgast see õige? Kust saan nõu küsida? Kes aitaks arvuti või internetiga? Miks ma pean iga kord eraldi ametnikku otsima, kellele helistada? Miks iga asutus on internetis isesugune? Kust saan infot? Miks riik küsib minult sama infot iga kord, kui tema poole pöördun? Kas asutused ei võiks omavahel suhelda, mitte mind jooksutada? Miks pean kõike ise tõendama? Kui kaugel minu taotluse lahendamine on? Miks minult ei küsita, kas sain kõigega hästi hakkama ja jäin rahule?” (2013).

Taolisi kurtmist väljendavaid küsimusi tuuakse dokumendis välja lausa neljal korral. Kuna kasutajate probleemkohad on välja toodud 2012. aasta elanike ja ettevõtjate e-teenuste rahuolu-uuringute tulemuste põhjal ja uuringutulemuste aruanded otseselt selliseid kurtvaid küsimusi ei sisalda, tuleb järeldada, et Rohelise raamatu autorid on taolised kaebavad konstruktsioonid ise loonud. Samuti on 2012. aasta rahuolu-uuringud viidud läbi üldiste küsitluste vormis ning nendes pole kajastatud kasutajate kogemuslugusid ja praktilisi näiteid probleemidest. See tähendab, et ATKRRi vaade kasutajate vajadustele põhineb üsna pealiskaudsel informatsioonil, mitte põhjalikul tagasisidel.

Raamat sedastab, et kasutajate e-teenustele juurdepääsu piirab puudulik arvutikasutamise oskus ja kogemus. „On tõenäoline, et isikule vajalik avalik teenus on küll olemas, kuid isik ei suuda seda kasutada.” Samuti selgitatakse dokumendis, et tänane teenuste korraldus põhjustab “segadust avalike teenuste kasutamisel, isikute ekslemist erinevate teeninduskanalite vahel ning alusetut isikute jooksutamist.” Dokument ütleb, et „isiku jaoks tekitavad segadust erineva loogika, ülesehituse ja funktsionaalsusega elektroonilised rakendused“ ning levinuim rahulolematuse põhjus

on teenuse liigne keerukus. (Avalike teenuste ... , 2013) Seega kujutatakse kasutajat kui jooksupätsi ja ekslevat isikut, kelle jaoks teenus on arvatavasti olemas, aga ta ei leia seda üles, ja isegi kui leiab, võib teenus tema jaoks olla liiga keerukas. Positiivse poole pealt saab välja tuua, et ühe lahendusena näeb riik endal kodanike informeerimise ja koolitamise ülesannet (Avalike teenuste ... , 2013).

Raamat toob välja, et riigil puudub täpne ja igal ajahetkel õige ülevaade sellest, kus, milliseid ja mis tasemega teenuseid riigi- ja KOV-i asutused osutavad ning missuguseid info- ja teeninduskanaleid teenuste pakkumisel kasutatakse. Riigis pole võimalik vastata küsimustele, kui palju asutuste poolt teenuseid pakutakse, kui palju neid teenuseid kasutatakse ning mis on teenuste haldamise ja osutamise ressursi maksumus. (Avalike teenuste ... , 2013) See annab tunnistust, et kui riigil pole täpset ülevaadet pakutavatest teenustest, pole taolist ülevaadet kindlasti ka teenuste sihtrühmade, nende suuruse ja vajaduste kohta. See tähendab, et riigi avalike teenuste pakkumist ei saa pidada kuigi teadlikuks või kasutajakeskseks.

Roheline raamat annab teada, et “Avalike teenuste kasutajaid üldjuhul ei huvita, milline riigiasutus, kellega koos ja miks avalikke teenuseid osutab.” Teatud mõttes on selline järeldus realistlik, sest kasutajad ei pruugi ega peagi teadvustama kõiki avalikke teenuseid, mida nad kasutavad või vajavad. Teisalt võib selline kirjeldus jätta kasutajatest mulje kui teadmatutest ja ignorantsetest isikutest, kes ei saa riigi toimimisest aru ega tahagi sellest midagi teada. Selline arusaam pole õige, sest isegi samas Rohelises raamatus tuuakse välja, et 29% internetikaustajatest ja 34% ettevõtjatest peavad oma teadmisi riigi teenustest heaks. (Avalike teenuste ... , 2013)

Rohelise raamatu lahendused ja soovitused on suures osas suunatud avalike asutuste koostöö suurendamisele ja teenuste arendamise protsessi paremale juhtimisele asutuses. Siiski nähakse mitmeid lahendusi, mis puudutavaid otseselt kasutajaid. Näiteks tuuakse välja, et IKT kasutamine ei peaks olema eesmärk iseneses. „IKT on vaid üks vahend ja e-teenuste kanal avalike teenuste toimimiseks. Sõltuvalt teenuse sisust, sihtrühmast jm ei pruugi e-teenus alati olla tingimata parim või ainus moodus teenuse kättesaadavaks ja seejuures kuluefektiivseks osutamiseks.” (Avalike teenuste ... , 2013). Siingi näeme, et riik sooviks teenust muuta korraks “kättesaadavamaks” ja “kuluefektiivsemaks” mõistmata, et need kaks eesmärki võivad olla vastandlikud – väga hästi kättesaadav teenus ei pruugi olla kuluefektiivne ja vastupidi.

Huvitavamate soovitusena toob Roheline raamat välja, et riik võiks pakkuda e-teenuseid ühe portaali kaudu, teenustel võiks olla üks kontaktpunkt ehk teeninduskoht (nn „one stop shop“) ja üks infotelefon, mis vastaks kõigile avalikke teenuseid puudutavatele küsimustele (Avalike teenuste ... , 2013). Teatud mõttes tundub selline lahendus mugav, kus ühe kanali või kontakti kaudu saaks riigiga kõik vajalikud asjad korda aetud. Teisalt peab kasutaja vaatest aga nentima, et üks veebileht, infoliin või teeninduspunkt, mis peaks olema kasulik kõige jaoks, võib kokkuvõttes osutada kasulikuks mitte millegi jaoks.

Roheline raamat kutsub mõtlema rohkem elukaare põhimõtetele tuginevate avalike teenuste pakkumisele sõltuvalt isiku elukohast, huvidest, vanusest, varem kasutatud teenustest. „Siht on luua isikutele tingimused riigiga suhtlemiseks mugaval viisil, ilma et nad peaksid midagi detailselt teadma avaliku sektori asutuste struktuurist, rollide jaotusest ja vastutusaladest. Teenuse kasutajaid huvitab teenus ise, mitte asutus, kes seda osutab.“ (Avalike teenuste ... , 2013). Selle mõtte juures on kaks suuremat probleemi. Esiteks eeldab elukaarepõhiste teenuste proaktiivne pakkumine, et riigil on isiku kohta suurel hulgal andmeid, mida hakatakse omavahel seostama ja konkreetsete inimestega siduma. See toob kaasa tõsised küsimused andmekaitse ja inimese privaatsuse teemadel.

Teiseks näitab väide, et teenuse kasutajal polegi tarvis midagi teada riigi struktuurist ja funktsioonidest, riik näeb elanikke kui passiivseid teenuse tarbijaid, mitte kui kaasamõtlejaid ja dialoogipartnereid. See mõte haakub otseselt uue avaliku sektori juhtimisteooria kriitikaga, kus juhul, kui riik defineerib oma rolli kitsalt ainult teenusepakkujana, alahindab ta kodanike kaasamise vajadust ja osalemise tahet.

ATKRR selgitab, et sarnaselt kommertspankadega on mitmete riigiasutuste ees küsimus, kas ja kus jätkata teenindusbüroode tegevust. „Riigile on kulukas pidada vähekülastatavas teenindusbüroos alakoormatud personali ja tasuda bürooruumide kulusid. See võib kaasa tuua olukorra, kus seni maakonnakeskuses osutatud teenus on nüüd kättesaadav vaid regioonikeskuses. Teenus kaugeneb isikutest ning kuna asutuse töötajate koosseis on vähenenud, siis võib väheneda ka asutusele pandud ülesannete täitmise efektiivsus.“ (Avalike teenuste ... , 2013). Selline probleemipüstitus annab mõista, et riigi ees on samasugused kuluefektiivsuse valikud nagu kommertspangal, ning avalike teenuste pakkumise juures siiski pole prioriteetsem teenuse kättesaadavus ja mugavus, vaid see, millised otsused on rahaliselt säästlikumad.

Kokkuvõttes võib ATKRRi põhjal öelda, et riik tajub kasutajaid vähemalt teatud osas kui piiratud oskuste ja teadmistega isikuid, kes avalike teenuste vahel ekslevad, ning keda eelkõige nähakse kui passiivseid teenuste tarbijaid, mitte ärksaid riigivalitsemises osalejaid ja arutelupartnereid. Autorid pole selgitanud, mida avalike teenuste aredamise eesmärkides toodud märksõnad nagu „tõhusus“ tegelikult tähendavad. Dokumendi eesmärkide juures tuuakse küll välja teenuste kasutajate jaoks paremaks muutmise vajadus, aga üldiselt paistab, et riik ei suuda otsustada, kas teenuseid arendatakse kasutajate või osutajate jaoks. Praktilistes küsimustest kaldub arutlus pigem osutajate poole ehk esiplaanil on küsimused teenuste kuluefektiivsusest ja säästlikkusest. Selgub, et riigil puudub ülevaade kõigist avalikest teenustest, nende osutamise mahust ja kanalitest. Seega võib öelda, et sarnased teadmised puuduvad ka teenuste kasutajatest, nende hulgast ja vajadustest, mille juures on raske arvata, et riik on teenuseid arendanud teadlikult kasutajate ootustest lähtuvalt. Samuti pakutakse kasutaja vaatest välja väga üllatavaid lahendusi, näiteks avalike teenuste üks infoliin, teeninduspunkt ja pereametnik, mille juures tegelik funktsionaalsus ja mugavus kasutajate jaoks pole põhjalikult läbi mõeldud.

4.5. Avalike teenuste ühtne portfelli juhtimine (2014)

4.5.1. Dokumendi kirjeldus, metoodika, valim

Avalike teenuste ühtse portfelli juhtimise uuringu eesmärk oli luua raamistik avalike teenuste ühtseks ja ühetaoliseks kirjeldamiseks, mõõtmiseks ja juhtimiseks. Uuringu ülesanded olid: 1) töötada välja avalike teenuste ühtne kirjelduskeel; 2) töötada välja ühtsele kirjelduskeelele toetuv raamistik riigi tervikliku avalike teenuste dünaamilise portfelli loomiseks (nn kataloogi kontseptsioon ja arhitektuurilised alternatiivid); 3) töötada välja metoodika avalike teenuste kasu hindamiseks; 4) töötada välja metoodika teenuse osutamise kanali valimise otsuste tegemiseks; 5) töötada välja metoodika kanalispetsiifiliste tulemusmõõdikute sidumiseks avaliku teenuse üldiste tulemusmõõdikutega. Eesti avalike teenuste praktika analüüsi aluseks viidi läbi intervjuud ja ümarlaua arutelud erinevate avaliku sektori asutuste teenuste osutajatega, kellelt saadud sisendit kasutati avaliku teenuse ühtse kirjelduskeele ja hindamise metoodika väljatöötamisel. (PwC, 2014) Uuringu ülesandepüstitus on seotud teenuste administreerimisega ning selles ei mainita kasutajaid ega teenuste paremaks muutmist kasutajate jaoks.

4.5.2. E-teenuste eesmärgistamine

Uuringus kirjutatakse, et riik peab osutama ja pakkuma laia spektrit teenuseid väga erinevates valdkondades tehes seda kuluefektiivselt ja tõhusalt, kiiresti ja võimalikult väikese halduskoormusega, samal ajal silmas pidades kodanike eelistusi ja valdkondadevaheliselt tasakaalustatud arengut. „Seejuures on kodanike ja ettevõtete ootused avalike teenuste valikule, kättesaadavusele ja kvaliteedile (sh kasutamise mugavusele) kõrged.“ (PwC, 2014)

Siinne eesmärgistamine näitab, et teenuste arendamise esmane eesmärk on saavutada kuluefektiivsus ja tõhusus, ning selle kõrval oleks hea pidada silmas ka kasutajate vajadusi. Seega on esiplaanil eelkõige teenuste efektiivsus, mitte kasutajatele suunatud arengud. Avalike teenuste portfelli juhtimise uuring mainib uuringutest ainsana, et avalike teenuste juures tuleb arvestada erinevate valdkondade vahelist ühtlast arengut. Samuti mainitakse kasutajate „kõrgeid“ ootuseid teenuste suhtes. Ühtegi eesmärki pole täpsemalt selgitatud ja kasutatud mõistete täpne tähendus on avamata.

4.5.3. Kasutajate kujutamine ja kasutajakesksus

Teenuste hindamise juures on kasutajate huve kujutatud kolmel erineval viisil. Esiteks on elanik **maksumaksja**, kes ootab, et riik kasutab oma vahendeid võimalikult efektiivsel viisil. Teiseks on elanik **kodanik**, kes ootab teenustelt demokraatia edendamist, sh kaasamist, läbipaistvust ja vastutustundlikkust. Kolmandaks on elanik **tarbija**, kes ootab teenuselt kasutajamugavust. See lähenemine põhineb Codagnone, Boccardelli ning Leone teenuste hindamise mudelil (2006, PwC 2014 kaudu), mida näitlikustab allolev joonis:



Joonis 3. Codagnone, Boccardelli ning Leone teenuste hindamise mudel (2006). Allikas: PwC, 2014

Selline mudel paistab terviklik ja kasutajate ootuseid ning vajadusi mitmekülgsest arvestav. Mudeli põhjal Eesti jaoks koostatud hindamise süsteemis on toodud kokku 16 mõõdikut, millest kuus on suunatud teenuse mõõtmiseks seoses kasutajaga, need on: teenuse kvaliteet, avatus, mõjueesmärkide saavutamine, väärtus kasutajatele, kättesaadavus ja kasutajamugavus. Seega võib öelda, et teenuste mõõtmisel on kasutajatega mitmes mõttes arvestatud, samas on enamik mõõdikuid siiski seotud muude juhtimise eesmärkidega.

Avaliku teenuse kasu hindamise juures mainitakse uuringus oluliste osapooltena kodanikke ja ettevõtjaid, aga ka kolmandat sektorit, riigisektorit, teenuse pakkujat. Teenuste mõõdetavate tulemustena nimetatakse näiteks halduskoormust, ajakulu, rahalist kulu, rahalist tulu, protsesside kvaliteedi muutumist, riigi kuvandi muutumist, kodanike rahulolu. Kaardistades ajendeid, miks tänased riigiasutused tegelevad teenuste kohta informatsiooni kogumisega, tuvastati uuringus üheksa põhjust, millest ainult kaks on seotud kasutajatega: „elanikkonna ootustele vastavuse

kindlustamiseks“ ja teenuse „arengu suunamiseks läbi tagasiside“. Kasutajatega on seostatav ka kolmas põhjus, „organisatsiooni tegevuse läbipaistvuse suurendamine“. Ülejäänud kuus ehk valdav osa põhjuseid oli seotud hoopis ressursikasutuse, eesmärgistamise, standardiseerimise või muude juhtimisprotsessidega.“ (PwC, 2014)

Uuringus räägitakse kasutajatest ka kui „klientidest, kes ei peaks teenust otsides ekslema, vaid kui klient on end tuvastanud, osatakse talle juba pakkuda teenuseid, mida ta võiks vajada, samuti võiks pakkuda hulka selliseid teenuseid, mida klient ei peaks spetsiaalselt taotlema, vaid mille võiks riik osutada inimesele nähtamatult.“ (PwC, 2014) Siinkohal on kasutusel sõna „klient“, mis on kõige omasem termin äriettevõtetele. Taoline probleemipüstitus näitab, et riigi hinnangul paistab olevat palju sellised olukordi, kus klient ei leia enda jaoks vajalikke teenuseid üles. Selle konstruktsioon esineb ka teistes dokumentides ja jääb mõneti arusaamatuks, kust taoline probleemistik pärit on. Kasutajate rahuolu-uuringutest ei paista, et elanike hinnangul oleks suurimate probleemide hulgas see, et nad ei leia vajalikku teenust üles.

Pigem tundub, et riigi jaoks paistab kuluefektiivsuse mõttes negatiivsena, kui teenus on kasutaja jaoks loodud, aga isik seda ei leia või ei soovi teenust kasutada. Samuti kõlab siit, nagu ka teistest uuringutest, et riik peab kodaniku arusaamist riigivalitsemisest ja avalikest teenustest süsteemist üsna piiratuks. Proaktiivsete teenuste tähtsustamise puhul näeme, et riik tajub endal rolli mitte ainult teavitada inimest olemasolevast teenusest, vaid võimalusel seda inimesele omapoolsel algatusel osutama hakata. Sellest paistab, et inimesele jäetakse piiratud otsustamisõigus avalike asutustega suhtlemisel ja nende teenuste kasutamisel.

Uuringus leidub näiteid teenustele lähenemisest nii selliselt, et kasutajatega on arvestatud kui selliselt, kus kasutajaid pole isegi mainitud. Üks näidetest, kus teenused on jäetud kasutajatega seostamata, on uuringus kirjeldatud organisatsiooni teenuste juhtimise küpsusmudel. Mudelis on viis erinevat taset kirjeldamaks, kui arenenud on organisatsioon oma teenuste juhtimisel. Küpsusmudeli juures räägitakse küll teenuse mõõdikute olemasolust ja teenuste kohta andmete kogumisest, aga mitte ühegi taseme kirjeldamise juures ei ole mainitud kasutajatele suunatud tegevusi, näiteks kasutajate tagasiside kogumist, analüüsimist või tagasisidega arvestamist. (PwC, 2014: 38) Seega jääb mulje, nagu teenuste arendamine on eesmärk omaette, mis koosneb vaid hulgast strateegilistest ja tehnilistest komponentidest, justkui teenused polekski kasutamiseks või loodud kasutajate jaoks.

Teine näide, kus teenuste seostamine kasutajatega jääb uuringus väheks, on teenuste kirjeldamise motivaatorite kirjeldamine. Autorid selgitavad, et teenuse kirjeldamine võib olla kas kliendist või juhtimisvajadusest lähtuv. Kliendist lähtuva kirjeldamise juures on eesmärk teenuse kättesaadavuse ja kasutatavuse parandamine, et klient saaks võimalikult lihtsalt teenust tarbida, ning kirjeldamise tulemuseks on detailsed, põhjalikud ja viimistletud teenused. Juhtimisvajadusest lähtuva teenuste kirjeldamise eesmärk on ressursside parem kasutamine ja võimekuste loomine, tulemuseks on üldistatult kirjeldatud teenused. Uuringus öeldakse, et lähtuvalt organisatsiooni eesmärgist võib teenuste ja protsesside korrastamine olla algatatud kliendist või juhtimisvajadusest tingitult, jõudes lõpuks sama tulemuseni – teenuspõhise juhtimiseni. (PwC, 2014: 36-37) Selline teoreetiline lähenemine on üllatav, justkui seisaks teenuste juhtimine ja teenuste kasutamine üksteisest eraldi.

Teenuse kasutajatega on arvestatud näiteks teenuse kanali valimise kirjeldamisel: „Kanalite valikul lähtutakse eelkõige sihtrühma vajadusest, aga ka valmisolekust uut kanalit kasutusele võtta. Valmisoleku hindamiseks analüüsitakse sihtrühmalt saadavat tagasisidet ning teenuste mahtu.“ Teenuse kanali valiku juures on kirjeldatud näiteks MTA lähenemist, kus asutuse „teenused peavad olema kättesaadavad võimalikult laias kanalite spektris, aga prioriteet on jõuline klientide suunamine e-kanalisse“. (PwC, 2014: 39) Taoline lähenemine loob mulje, nagu kasutajate eelistus on miski, mis võib neil küll olemas olla, aga lõpuks otsustab ikka teenuse pakkuja oma „jõulise suunamisega“, kus ja kuidas kasutaja tema teenust tarbib.

Nii intervjuudes kui ümarlauaaruteludes tõstatati teravalt üles õigusaktide piiravaid tegureid teenuste arendamisel. Uute teenuste loomisel ei suudeta end olemasolevatest õigusaktidest distantseerida ning arvestatakse liigselt olemasolevate piirangutega. Kui seadus ei luba, siis sellest lähtutaksegi ning uudne teenus võib jääda rakendamata juriidilistel põhjustel. Nii võib tulemuseks olla „paberist teenus“, mille puhul on seadustesse kirjutatud hulk dubleerivaid tegevusi või jäigad menetlustoimingud, mis ei pruugi olla kliendi huvides. Klient kaob fookusest, sest seadus ei võimalda klienti paremini teenindada, tema huvidest lähtuda. (PwC, 2014)

4.6. 20 avaliku sektori e-teenuse detailanalüüs ja kontseptsiooni väljatöötamine (2014)

4.6.1. Dokumendi kirjeldus, metoodika, valim

Analüüsi eesmärk oli töötada välja üheksa projektis osalenud asutuse 20 avaliku sektori e-teenuse disainitud kontseptsioon, milleni jõuti läbi äriprotsesside kaardistamise ja teenuste disainimise koolitusprogrammi (Trinidad ja PwC, 2014). Projekt oli sisuliselt jätk Avalike teenuste ühtse portfelli juhtimise uuringule näitamaks, et portfelli juhtimises toodud metoodikad ja mõõdikud on sobivad ja rakendatavad reaalsete avalike teenuste arendamiseks. Mõned projekti käigus ümber disainitud teenused on tänaseks rakendunud, mõned aga siiani mitte. E-teenuste arendamise protsessi ei kaasatud kasutajate arvamusi, kuna autorite sõnul viidi projekt läbi äärmiselt tiheda ajakavaga ning lähteülesannet ei sisaldanud (Lauk, 2017).

4.6.2. E-teenuste eesmärgistamine

Projekti eesmärgidena on nimetatud olemasolevate avalike teenuste äriprotsesside kvaliteedi tõstmist ning uute ja parendatud kasutajasõbralikemate teenuste planeerimist. Autorid kirjutavad, et avaliku teenuse osutamine peaks tänu IKT kasutamisele olema kodanike ja ettevõtete jaoks vähekoormav, mugav ja koosloomet soosiv. Avaliku sektori jaoks peaks teenuste osutamine olema kuluefektiivne ning terviklik. Pikemas perspektiivis peaks olema saavutatav majanduslik tõhusus. E-lahendused peavad toetama avalike teenuste jätkusuutlikku osutamist ning olema ka ise jätkusuutlikud. (Trinidad ja PwC, 2014)

Seega võib öelda, et projekt on avalike (e-)teenustele ning nende arendamisele seadnud väga ambitsioonikad eesmärgid. Sarnaselt teistele uuringutele on toodud välja eesmärgid nii kasutajate kui teenuse pakkuja jaoks ning kummagi osapoole huve pole määratud prioriteetsemana. Samuti pole täpsemalt selgitatud eesmärkide tähendust.

4.6.3. Kasutajate kujutamine ja kasutajakesksus

Teenuse kasutajatest on uuringus juttu ainult 20 e-teenuse parendatud versiooni kasutajatekonna kirjeldamise juures. Neis kirjeldustes tuuakse välja uute teenuste eelised just kasutajakogemuse

vaatest, et näidata ära, mille poolest on protsess muutunud mugavamaks või paremaks. Näiteks tuludeklaratsiooni esitamise teenuse juures tuuakse välja, et teenuse uuendamise tulemusena „70% isikutest võib tuludeklaratsiooni esitada ühe nupuvajutusega või mitte midagi tehes, pelgalt oodates. MTA saab hajutada teenuse sesoonsusest tulenevat koormust rakendustele ja serveritele. Riik muutub läbipaistvamaks ja usaldusväärsemaks, pakkudes kodanikule proaktiivselt teavet saadaoleva maksutagastuse kohta.“ Konkurentsiameti hinnavalemi ja soojuse piirhinna kooskõlastamise teenuse juures tuuakse mõlemapoolse kasuna välja järgmist: „Menetluse automatiseerimisega lihtsustatakse ettevõtjate kohustust ja vähendatakse oluliselt tekkivate vigade hulka. Menetluse käigus andmete sisestajale antav tagasiside tagab senisest kvaliteetsema sisendi ja võimaldab oluliselt lühendada menetluseks kuluvat aega.“

Seega tänu teenuse arendustele ei pea kasutajad näiteks enam mitu korda andmeväljasid täitma, neil on võimalus teenustega seotud informatsiooni lihtsamini ja kiiremini kontrollida või kasutada teenuste täiendavat funktsionaalsust. Teenuse osutajate jaoks muutub tööprotsess automaatsemaks ja kiiremaks ning seotud tööaeg lühemaks. (Trinidad ja PwC, 2014) Erinevalt mõnest teisest analüüsitud uuringust ei jäta tekst muljet, et kasutajaid nähakse kuidagi rumala või abituna. Teenuse kasulikkuse kirjeldamine tarbija jaoks on pragmaatiline ja neutraalne.

Kasutajasõbralikke teenuseid silmas pidades väärib 20 teenuse hulgast eraldi esile tõstmist MTA maksuvõla ajatamise teenus, mis on ellu rakendatud. Teenus võimaldab kasutajal luua endale maksegraafik maksuvõla tasumise ajatamiseks. Võlglaste jaoks on ajatamise kasu selles, et maksuvõlga ei asuta sundtäitma ja ajatatud võla pealt arvestatakse ainult 50% tavalisest intressi määrast. „MTA jaoks näitab võlgnik üles tahet oma kohustuste täitmiseks ja soovib seda ära maksta.“ (Trinidad ja PwC, 2014) Lisaks pakub MTA ka tuleviku maksukohustuste ajatamise võimalust. Seega paistab teenus silma eriti kasutajasõbraliku lähenemisega. Kuigi teenuse eesmärk on toetada riigi maksude kogumise funktsiooni, näitab riik teenusega ettevõtjate suhtes üles olulist paindlikkust ja vastutulelikkust.

Uuringus näidatakse, et teenuste arendamine toob üldjuhul praktilist kasu nii kaustaja kui osutava organisatsiooni jaoks. Kõigi 20 teenuse arendamise juures oli näha võite nii teenuse kasutajatele, kes kaotatud või automatiseeritud teenuste puhul vabanesid teenuste kasutamise vajadusest, näiteks loa taotlemise juures teiselt ametilt kooskõlastuse küsimine, mille arenduse tulemusena teeb

automaatselt ära infosüsteem. Teiste teenuste juures vähenes näiteks kliendi ajakulu teenuse kasutamisel või kadus füüsilise teeninduspunkti külastamise vajadus. Samal ajal vähenesid teenust osutava organisatsiooni jaoks aja- ja tööjõukulud. (Trinidad ja PwC, 2014)

Uuringu käigus analüüsiti ka kahte MKMi käsiraamatut, mis on suunatud avalike teenuste arendajatele: Protsessianalüüsi käsiraamat ning E-teenuse disainimise käsiraamat. Leiti, et käsiraamatutes tuleks rohkem rõhutada kliendi tegevuste põhjalikuma analüüsi vajadust (Trinidad ja PwC, 2014).

4.7. Kasutajasõbralike e-teenuste disainimise käsiraamat avalikule sektorile (2014)

4.7.1. Dokumendi kirjeldus, metoodika, valim

E-teenuste disainimise käsiraamat koostati Ziraff OÜ poolt. Käsiraamatu aluseks oli praktiline kaasus kolme Maanteeameti e-teenuse ümber disainimisest. Käsiraamat kirjeldab head e-teenuse olemust, teenuse arendustöö alustamise eelduseid, disainiprotsessis läbi viidavaid tegevusi, disainiprotsessi järeldusi Maanteeameti näite põhjal ning nendest tulenevaid juhiseid avalike e-teenuste arendamiseks. Pärast käsiraamatu esimese versiooni valmimist avaldati see Riigi infosüsteemide ameti kodulehel üleskutsega arvamuste ja tagasiside kogumiseks.

4.7.2. E-teenuste eesmärgistamine

Raamatus kirjutatakse, et hea e-teenus peab vastama nii organisatsiooni kui kasutajate ootustele ning „mõlema osapoole ootuste rahuldamiseks peab head e-teenuste pakkudes saavutama tasakaalu“ (Ziraff, 2014). Alljärgnev joonis on pärit käsiraamatust ja kujutab organisatsiooni ja kasutajate vajadusi ning illustreerib nende omavahelist oodatavat tasakaalu:



Joonis 4. Organisatsiooni ning kasutaja vajadused seoses e-teenustega. Allikas: (Avalike ... , 2014)

Seega kui mitmed teised dokumendid mainivad mõlema poole ootuseid ja ei väljenda, kas olulisemaks võib pidada teenuse kasutajate või osutaja vajadusi, siis Kasutajasõbralike e-teenuste disainimise käsiraamat (Ziraff, 2014) ütleb selgelt, et kahe osapoole ootused on võrdselt olulised.

Huvitav on, et organisatsiooni vajadusi on välja toodud oluliselt vähem kui kasutajate omi ning need on kirjeldatud üldisemal tasemel. Mitu organisatsiooni vajadust (Positiivne kuvand ja Avalikkuse informeerimine) on väljendatud läbi kasutajatele suunatuse. Samuti on huvitav, et organisatsiooni esimese vajadusena väljendatakse positiivse kuvandi loomist, justkui autorite arvates oleks e-teenuse juures tähtsam see, milline mulje jääb kasutajale kui see, mida teenus tegelikult teha võimaldab. Autorid selgitavad, et „hea veebikeskkond aitab tugevdada asutuse ja riigi mainet modernse ja kasutajasõbraliku teenuse pakkujana.“ (Ziraff, 2014) Avalikkuse informeerimise eesmärgi all on muuhulgas selgitatud, kuidas avaliku sektori organisatsioonid võiksid „aktiivselt kasutada blogi ja sotsiaalmeediat“ (Ziraff, 2014). Toodud kahe eesmärgi juures paistab, et kirjutatakse rohkem asutuse kommunikatsioonistrateegiast ja kodulehe planeerimisest kui tegeletakse pakutava avaliku teenuse sisulise või funktsionaalse parendamisega.

4.7.3. Kasutajate kujutamine ja kasutajakesksus

Kasutajate kujutamisel paistab ühelt poolt, et raamat püüab parimal võimalikul moel selgitada avaliku sektori organisatsioonidele kasutajate tegelikke ja praktilisi ootuseid ja vajadusi. Nendes osades kujutatakse kasutajat mõistliku ja ratsionaalsena. Samas tundub teiselt poolt, et raamat teeb kasutajate kohta mõningaid julgeid ja üllatavaid eelduseid, mis võivad sobida erasektori kliendi ootustega, aga mitte tingimata riigi ja kodaniku suhtega.

Näiteks selgitab raamat, et internetis peavad tavakasutajad suutma teha samu toiminguid, milleks klienditeenindajaid on koolitatud. Seetõttu peab kasutajaliides arusaadavuse, loogilisuse ja etteaimatavusega toetama klienti e-teenuste kasutamisel ning klient ei peaks lugema juhendit või kasutama konsultatsiooni. Automatiseerituse puhul rõhutatakse, et isegi juhul, kui teenus on toimunud automaatselt, soovib kaustaja saada kindlustunnet ja teavitust, et vajalik protsess on toimunud. Kasutaja ootab teenuselt mõistetavust ja kontrolli selle üle, et midagi ei jäänud tegemata ega ununenud. Teenused peaksid kasutajamugavust silmas pidades oleme kättesaadavad igal ajal, igas seadmes ja kohas. Samuti ootavad kliendid küll turvalist autentimist ja keskkonda, aga vältima

peaks igal sammul kasutaja täiendava kinnituse või digiallkirja küsimist juhul, kui toiming pole seotud väga suurte riskide või kuludega. (Ziraff, 2014) Need ja mitmed teised käsiraamatus toodud selgitused kasutajate praktiliste ootuste kohta võivad olla sellised, mille peale kasutajakogemuse kujundamisega igapäevaselt mitte tegelev avaliku sektori töötaja ei pruugi taolise põhjalikkusega igapäevaselt mõelda ning mis võivad olla lugeja jaoks uudsed ning kasulikud.

Raamatus kirjutatakse, et „kasutajad enamasti ei oska oma ootusi heale e-teenusele sõnastada“ ning „tegelikkuses eelistavad nad teenust üldse mitte kasutada ja nad soovivad, et kõik automaatselt juhtuks“. Raamatus on tehtud kasutajate kohta eeldus, et nad ootavad „internetikeskkonnast väljapoole jõudvaid teavitusi, sealhulgas e-posti, SMSi, mobiilirakenduse, *chat*’i, sotsiaalmeedia ja teiste teavitussüsteemide kaudu“. (Ziraff, 2014) Sellega eeldatakse näiteks muuhulgas, et kasutaja soovib maksimaalselt automatiseeritust ja on nõus, et riik teostab talle isiku kohta teadaoleva informatsiooniga automaatseid protsesse, samuti seda, et kasutaja soovib riigilt saada väga erinevates kanalites teavitusi ja meeldetuletusi. Kriitiliselt vaadates võib öelda, et siin on võib-olla liigselt rakendatud erasektori teenuste loogikat arvestamata avaliku sektori eripäradega või isegi korrates erasektori ettevõtete vigu, kus kliente tülitatakse pideva ja sageli soovimatu informatsiooniga eri kanalites (näiteks uudiskirjad, kampaaniatest teatavad SMSid jne).

Otsides seoseid teenuse kasutamise ja kanali valmise võimalusega kasutaja jaoks näeme, et käsiraamatus kirjutatakse, et efektiivsuse eesmärgi saavutamiseks tuleb organisatsioonis „juurutada *internet-first* mõtteviisi“ ja „meelitada kasutajaid internetti *push-and-pull* strateegiaga.“ See näitab, et organisatsiooni jaoks on kõige efektiivsem osutada teenuseid veebis ning seetõttu tuleb otsustavalt tegeleda kasutajate internetikanalisse suunamisega. (Ziraff, 2014) Seega ei jäeta kasutajale sisulist valikuvabadust teenuse kasutamise kanali valimise juures. Samas kirjutatakse, et Eesti tööealisest elanikkonnast kasutab arvutit umbes 80% (Ziraff, 2014). See tekitab küsimuse, millised võimalused on mõeldud või tagatud ülejäänud 20% arvutit mitte kasutava tööealise elanikkonna jaoks.

Käesoleva uurimuse kontekstis on kõige kriitilisem järeldus see, et käsiraamat küll mainib kasutajate kaasamist teenuse interaktsiooni disainimise juures, aga see tegevus on miski, mille teeb ära teenuse arendusmeeskonda kuuluv kasutatavuse disainer. Ainus metoodiline soovitus, mis raamatus seoses kasutajate kaasamisega välja tuuakse, on see, et kasutajatelt sisendi kogumise parim viis on

intervjuu ning muud vahendid, näiteks kaustaja ekraanil pilgu liikumist jälgivad meetodid pole niivõrd informatiivsed. (Ziraff, 2014) Tegelikult ei tutvusta ega selgita raamat laiemalt kasutajate kaasamise vajadusi ja võimalusi ega paku välja näiteks asjakohaseid kasutajate kaasamise meetodikaid, mida avaliku sektori organisatsioonid saaksid kasutusele võtta. Taolise järelduseni jõuti käisraamatut analüüsid ka 20 avaliku sektori e-teenuse uuringu (2014) käigus: „Käsiraamatus tuleks rõhutada kliendi tegevuste põhjalikuma analüüsi vajadust. Protsess peab algama kliendi sisulise vajaduse tekkimisega ja lõppema selle täitmisega, mitte algama kliendilt taotluse saamisega ja lõppema kliendile otsuse väljastamisega. Seejuures võiks soovitada klientidelt info kogumiseks sobivaid meetodeid.“

Selline lähenemine on problemaatiline, sest juhul, kui kasutajate tagasiside kogumine on miski, mille teeb organisatsiooni jaoks ära välise eksperdina tegutsev kasutajakogemuse disainer, siis ei avane organisatsiooni jaoks võimalus kuulata otse oma sihtrühmade käest teenustega seotud ootuseid. See tähendab, et organisatsioon ei kaasa sellisel kujul kasutajaid sisuliselt oma teenuste arendamisse, vaid tagasiside kogumine on defineeritud pigem kitsalt kaustajaliidese kohta arvamuse küsimusega. Sellega ei sünni sisuliselt väärtust, kus organisatsioon saaks teadlikumaks osapoolte vajadustest, kogemustest ja probleemidest, kellele tema tegevused suunatud on.

Soovituste osas on pisut muret tekitav käsiraamatus teenuste arendamise eeldusena esitatud meeskonna käsitus. Teenuse edukaks arendamiseks peavad koos tegutsema teenuse omanik, kanali omanik, ärianalüütik, disainer, infotehnoloog ja kasutatavuse analüütik. (Ziraff, 2014) Meeskonna rollide kirjeldamisel pole silmas peetud, kas ja kuidas võiks nimetatud rollide kompetentse arendada organisatsiooni sees, pigem eeldatakse, et enamik kompetentse tuleb organisatsioonil väliste ekspertide näol sisse osta. See seab organisatsioonid üsna suurde sõltuvusse oma rahalisest võimekusest eksperte kaasata. Seega pigem õpetatakse organisatsioone teenuse arendamise teenust tellima ja arendajatega koostööd tegema, kui sisemiselt arendama oma kasutajate kaasamise ja mõistmise ning tagasiside rakendamise võimekust. Juhul kui kasutajate kaasamise töö teeb ära väline ekspert, ei arene ka taolise koostöö käigus suurel määral organisatsiooni enda võimekus sihtrühmade vajadustega kohanduda.

Mitmed teised uuringud rõhutavad, et avaliku sektori organisatsioonides on vaja võtta ja arendada teenuse omanike rolli. Siiski pole põhjalikumalt kirjutatud, kas ja millisel kujul tähendaks see

ametnike rollide, töötajate kompetentside ja struktuuri laiemat ümber defineerimist. Maanteeameti näitel toodi välja, et töötajate hulgas oli teenuste juht, kes võttis arendusmeeskonnas kanali omaniku rolli (Ziraff, 2014). Samas pole uuringutes laiemalt analüüsitud, kas praeguste menetlevate ametnike kõrval või asemel peaksidki vähemalt suuremas kodanikele teenuseid osutavas organisatsioonis töötama näiteks kasutajakogemuse eksperdid, kes pidevalt ning süsteemselt koguvad ja analüüsivad teenuste kasutamisega seotud informatsiooni ning tegutsevad tagasiside parima rakendamise nimel.

Sarnaselt 20 avaliku sektori e-teenuse uuringule (2014) leiti käsiraamatus Maanteeameti teenuste arendamise kaasuste puhul, et olulist kasu sündis nii kasutaja kui teenuse osutaja jaoks. Näiteks juhtimisõiguse taotlemise protsessis kadus taotleja jaoks vähemalt ühel korral füüsilise teeninduspunkti külastamise vajadus ning samal ajal vähenesid klientide letiteenindusega seotud kulud. (Ziraff, 2014)

4.8. Avaliku sektori kodulehtede visioon (2015)

4.8.1. Dokumendi kirjeldus, metoodika, valim

Avaliku sektori kodulehtede visiooni dokument on MKMi poolt tellitud dokument, kus e-teenustega tegelev ettevõtte Ziraff OÜ on pakkunud välja hulga avaliku sektori asutuste veebilehtede haldamise ja kujundamisega toodud ettepanekuid. „Avaliku sektori kodulehtede visioonidokument on mudel, kuidas võiksid avaliku sektori veebilehed organiseeritud ja juhitud olla.“ (Ziraff, 2015). Visioonidokumendis on analüüsitud MKMi, Kultuuriministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi ning haldusala asutuste veebilehtede kooskõla „Rahandusministeeriumi veebistrateegiaga“, mille all on nähtavasti tegelikult silmas peetud Riigikantselei tellimusel valminud Valitsusportaali stiiliraamatut (2012). Selle põhjal on autorid toonud soovitusel avaliku sektori kodulehtede arendamiseks aastatel 2014-2017. Uuringu sissejuhatuses ei tutvustata analüüsi autoreid, metoodikat ega valimit, seega pole võimalik täpselt kindlaks teha, milliste meetodite põhjal, kuidas ja miks jõuti dokumendis toodud soovituseni.

4.8.2. E-teenuste eesmärgistamine

Dokumendi sissejuhatuses öeldakse, et valitsus ja ministeeriumid juba lähtuvad oma veebilehtedega ühtsest stiiliraamatust ning „nüüd on vajadus ühtsele loogikale ja visuaalile üle viia ka valitsusasutused“. Visioonidokumendile endale on seatud kolm eesmärki. „Esiteks, luua riigi veebilehtede süsteem ja reeglistik nende arendamisel ja haldamisel. Teiseks, laiendada valitsusportaali disaini, raami ja loogikat ka valitsusasutustele, nüüd, kus valitsusportaali lahendust on edukalt rakendatud ministeeriumite peal. Kolmandaks, luua selge valitsusportaali haldus- ja arendusmudel: stiiliraamatu ja kommunikatsiooni eest vastutaja ja tarkvaralise konsolideerimise ja arendamise poole eest vastutaja.“ (Avaliku sektori ... , 2015) Paraku pole nende eesmärkide juures mainitud, mis põhjusel on taolised eesmärgid vaja ellu viia ning kas ja kuidas võiks nimetatud tegevuste tulemusena midagi muutuda ka nimetatud veebilehtede kasutajate jaoks.

4.8.3. Kasutajate kujutamine ja kasutajakesksus

Dokumendis räägitakse, et kodulehtede arendamise tulemusena peaks riik jõudma kasutajale lähemale. Selle juures on muuhulgas silmas peetud, et ministeeriumi ja selle haldusala veebid

oleksid arusaadavamad ja laiema lugejaskonnaga. „Keerukuse ja sisu mõttes on sisu orienteeritud 20% inimestele seda põhjusel, et Eesti kvaliteetpäevalehti loevad ca 250 000 inimest (ca 20% elanikkonnast) ning visioonidokumendi autorid on seisukohal, et ministeeriumi leht veebileht võiks olla suunatud umbes samale sihtgrupile.“ (Ziraff, 2015) Esiteks paistab sellisest arvamusest, et ministeeriumite veebilehed ei peagi olema kõigile inimestele arusaadavad. Teiseks tekib kahtlus, kuivõrd laia ja uudisväärtuslikku sisu peaksid ministeeriumi veebilehed tootma, et pälvida Postimehe ja Päevalehe lugejaskonna ulatusega tähelepanu.

Visioonidokumendis öeldakse ka, et valitsusasutuste veebid peaksid muutuma lugejale huvitavamaks ning „mitte olema ainult tühjad juriidilist informatsiooni sisaldavad keskkonnad“. Samuti peaks veebilehtede kasutajate arusaam riigiparaadist muutuma lihtsamaks, kuna kasutaja mõistab ja omab ülevaadet riigi tegevustest. (Ziraff, 2015) Selline eesmärk on kui mitte vastukäiv, siis vähemalt kooskõlastamata Avalike teenuste korraldamise rohelises raamatus (2013) toodud tõdemusega, et kasutajat ei huvita ja ta ei peagi aru saama, milline asutus ja miks talle avalikku teenust osutab. Eraldi lõik on pühendatud veebide ja nende võõrkeelse sisu suunamisega välismaalasest kasutajatele, et „parandada riigi kuvandit välismaal“. (Ziraff, 2015)

„Veebide, info ja teenuste arendamisel peab lähtuma kasutaja, mitte asutuse vaatepunktist.“ (Ziraff, 2015). Sellisena on sõnastatud üks avaliku sektori kodulehtede visiooni põhimõte, mis on ära toodud täiesti eraldiseisvalt ning mida pole kuidagi selgitatud ega laiendatud. Järgnev tekstiosa räägib hoopis sellest, et kõik ministeeriumi valitsemisala veebilehed peavad kuuluma ministeeriumi veebi.

Dokument ütleb, et ministeeriumi veebileht peaks olema katus allasutuste veebidele, et inimene saaks sealt ülevaate allasutustest ja teaks, kuhu edasi pöörduda (Ziraff, 2015). Selline arusaam kasutaja teekonnast on üllatav, sest vähemalt kuni konkreetsete riigiasutuste veebilehtede liiklusest ülevaate saamiseni võiks oletada, et inimesed puutuvad pigem rohkem kokku teenuseid osutavate asutustega ning neil on vähem kokkupuuteid ministeeriumitega, kes üldjuhul kodanikele otse teenuseid ei osuta, vaid tegelevad kaudsemalt poliitikakujundamisega.

Visioonidokument räägib suures osas sellest, kellel ja millel tohib või ei tohi olla oma veebileht ning millised lehed tuleks ära kustutada. Visioonidokumendi fookuses on selgelt veebilehtede välimus, mitte sisu. Dokumendis on toodud hulk pilte veebilehtedest, mis selgitavad, kus peaks lehel üks või

teine graafik või pilt asuma. Kodulehtede menüüdest on räägitud nii palju, et menüüpunktid peaksid mahtuma ühele reale, aga paraku menüü liigitusest, sisust ja kasutajamugavusest juttu ei tehta. Siiski räägitakse kasutaja vaatest nii paljust, et avaliku sektori veebilehed võiksid olla sarnase struktuuriga, sest siis on nendel ringi liikumine mugavam. Seda arvestades võiks küsida, kas analüüsitud materjali korrektne nimetus on ikka visioonidokument, pigem võiks sellele anda stiiliraamatu rakendussoovituste nimetuse.

Kokkuvõtteks võib öelda, et avaliku sektori kodulehtede visioon küll mainib mitmel korral kasutajaid, aga tegelikult ei selgita, mis või kuidas peaks kasutajate jaoks avaliku sektori kodulehtedel mugavamaks või paremaks muutuma. Arusaam kasutajatest ja nende vajadusest on väga üldine ja ebaselge, dokumendis ei ole tegeletud ühegi konkreetse sihtrühma kirjeldamisega ega toodud reaalseid näiteid kasutajate kogemusest või probleemidest. Dokumendis keskendutakse stiiliraamatust kinni pidamisele ja veebide kujundusele, olulisena paistab see, kuidas leht välja näeb. Visioonidokument jätab üldiselt ebausaldusväärse mulje, kuna ei selgita dokumendi koostamise metoodikat, selles toodud väiteid ei põhjendata, kasutatud allikatele viitamisi on väga vähe, samuti sisaldab visioonidokument mitmeid kirjavigu, ebatäpsusi ja ebakorrektseid lühendeid.

5. INTERVJUUDE TULEMUSED

Käesolevas peatükis on toodud ekspertidega läbi viidud intervjuude tulemused alateemade kaupa. Peatüki esimeses osas antakse ülevaade teenuste, kasutajate ja kasutajasõbralikkuse defineerimisega seotud küsimustest. Edasi liigub intervjuude tulemuste ülevaade kasutajate kaasamise seniste praktikate ja probleemide juurde. Peatüki viimane alateema puudutab teenuste arendamise ja kasutajate kaasamise võimalusi ning väljakutseid tulevikus.

5.1. Teenuste defineerimine

Teenuste arendamise problemaatika hakkab hargnema teenuste defineerimise temaatika juurest. Esiteks tuleb tähele panna, et MKMi ITAO on tööpraktikas defineerinud oma vastutusvaldkonda kuuluva avaliku teenuse mõiste selliselt, et ITAO tegeleb nende avalike teenustega, mis osutatakse kliendi tahtel või eeldataval tahtel, ehk kus füüsiline või juriidiline isik täidab oma kohustusi või realiseerib oma õiguseid. Seega ei tegele osakond kõigi avalike teenuste, sealhulgas ühishüve tüüpi teenustega. Nagu Mihkel Lauk välja toob, siis täpsem liigitus ja ettekujutus kasutajate kaasamisest puuduvad avalike hüve teenuste ehk selliste teenuste osas, mida riik osutab üldiselt kõigile. Alar Teras selgitab, et kohati võib mõistete vahele piiri tõmbamine olla keeruline, sest kuigi näiteks riigikaitse on üldine avaliku hüve teenus, siis selle all on mitmeid otseseid kliendikontakte hõlmavaid teenuseid, näiteks noormehe ajateenistusse võtmise protsess (Teras, 2017).

Teine teenuse mõistete raamistikuga seonduv probleem on see, et riigis defineeritakse e-teenusena igat tüüpi elektroonilistes kanalites toimuvaid interaktsioone, alates kirjavahetusest ametnikuga lõpetades taotluse esitamisega või infosüsteemi kasutamisega. Pea kõik intervjuueeritavad olid arvamusel, et selline üksik suhtlusakt pole tegelikult teenus. Teenus on konkreetne terviklik protsess, mis täidab inimese vajaduse algusest lõpuni. Hegle Sarapuu toob välja, et siis, kui teenust hakatakse riigis nägema terviklikumalt kui inimese eesmärgi täitmist, mingi probleemi ära lahendamist, hakkaksid ka teenused muutuma palju kasutajasõbralikumaks. (Sarapuu, 2017) Näiteks peaksid seni teenuse üksikute kontaktiga tegelenud asutused hakkama teenuse terviklikuks osutamiseks tegema tihedamalt omavahelist koostööd.

Teenuse defineerimise väljakutsetest rääkides ütleb Teras, et tema hinnangul käib kliendikohtakte hõlmavate teenuste definitsiooni sees diskussioon mitte teenuste endi, vaid pigem nende osutamise kanalite ümber. „Olenevalt teenuse eripärast võib selle kasutamise protsess olla lühike ja lihtne, näiteks paari klikiga Euroopa ravikindlustuskaardi tellimine koju, või pikem ja keerukam, näiteks ettevõtte aruande esitamine Statistikaametile. Samamoodi võib tuludeklaratsiooni esitada väga lihtsalt internetis või minna paberitega teenindusbüroosse, mis on palju aeganõudvam.“ (Teras, 2017) Teemaga seoses tõstatab Teras hoopis mitmeid digitaalse dokumendihalduse probleeme, näiteks juba autenditud kasutajalt üleliigsete digiallkirjade küsimine või digiallkirjastatud dokumentide käsitlemine mitte digitaalselt, vaid nende printimine, skaneerimine ja e-kirjadena saatmine. (Teras, 2017)

5.2. Teenuse kasutaja ja kasutajasõbralikkuse defineerimine

Kasutaja definitsioonina võib öelda, et kasutaja on isik, kes teeb mingisuguse liidese abil interaktsioone talle sobival või vajalikul eesmärgil. (Lauk, 2017) Põhimõtteliselt on teenuse kasutamise tähendus see, et kasutaja saaks lahenduse abil oma eesmärgid täidetud. Lauk ütleb, et avalikus sektoris nähakse kasutajaid peamiselt kahe grupina: eraisikud ja ettevõtjad. Nii erasektori kui avaliku sektori teenuste juures kasutatakse kohati täpsemat eristust ja luuakse teenuse aredamise juures konkreetseid kasutajate profiile ehk persoonasid. (Lauk, 2017; Sarapuu, 2017)

Teenusedisainerid kirjeldavad, et head teenused on sellised, millega kasutajatel ei teki erilist suhet, mis põhimõtteliselt jäävad märkamata. „Kui inimene ei pidanud mõtlema, et teenuse juures on midagi puudu või üle, kui tal ei tekkinud sellega raskuseid ja tal ei tule pähegi, et üks või teine asi oli hästi lahendatud või kui kaua ta mingile asjale pidi aega kulutama, siis see on esimene näitaja, et kasutamise kogemust võiks pidada õnnestunuks.“ (Sarapuu, 2017)

Olles läbi viinud kümneid ja kümneid avalike teenuste kasutajate intervjuusid ütleb Siimar, et peamine asi, mida inimesed riigilt ootavad, on kindlustunne, et kõik vajalikud asjad on korda aetud ning midagi pole kahe silma vahele jäänud või ununenud. Tema eelistaks ühtset kasutaja vaadet kogu riigi teenustele, kus inimene näeks sisse logides või muud autentimise viisi kasutades kohe ära, kui tal on midagi esitamata või aegumas, kuna riigi teenuste kasutamise üks peamine probleem ongi selles, et inimene isegi ei tea, et ta peab midagi taotlema või esitama. (Siimar, 2017)

Kullerkupp defineerib head avaliku teenuse kasutajakogemust selliselt, et protsessid toimuvad inimese ümber nähtamatult. „Inimene ei taha oma igapäevaelus üldse muretseda selle pärast, kuidas riik mingeid andmeid töötleb või liigutab. Kodanikul võiks olla võimalus eeldada, et seni, kui riik pole tema poole mingi küsimusega pöördunud, on kõik korras – miski pole aegunud või puudu. Inimene peaks saama ennast kogu aeg tunda turvaliselt ja mugavalt.“ (Kullerkupp, 2017)

Teenusedisainerite sõnul saavad kasutajasõbralikud olla sellised teenused, mille loomisel ja disainimisel on algusest peale kogutud informatsiooni kasutajate vajaduste kohta. Parimaks meetodiks peetakse enne disainiprotsessiga alustamist võimalikult paljude kasutaja-intervjuude läbi viimist, mille teemapüstitus ei alga teenuse kasutamisest, vaid hoopis kaugemalt – kasutaja elust ja harjumusest üldse ning liikudes edasi selleni, millist funktsiooni täidab inimese jaoks konkreetses lõigus riigiga suhtlemine või info vahetamine. Siimar rõhutab, et kasutajakogemuse disainer ei saa anda sisendit kasutajate praktiliste vajaduste kohta, see saab tulla välja ainult sihtrühma kuulates. Sealjuures on kõige informatiivsemad on intervjuud teenuse äärmuslike kasutajatega, näiteks nendega, kes kasutavad teenust kogu aeg või inimestega, kes ei kasuta teenust üldse, kuna just neil kasutajatel on tavaliselt arvamusi, hoiakuid või tähelepanekuid, mida keskmisel kasutajal ei pruugi olla. (Siimar, 2017)

Samuti rõhutatakse, et kasutajate kaasamine on iga teenuse disainimise projektis vajalik. Sarapuu ütleb, et ei leia õigustust sellele, kui kasutajaid ei kaasata. Kasutajate kaasamine peaks olema planeeritud kohe projekt algfaasis, seda ei saa teha jooksvalt „siis, kui vajadus tekib“. Sarapuu räägib, et paraku sageli alustatakse kasutaja arvamuse küsimist valest kohast sellega, et uuritaksegi, milline teenus tema arvates olema peaks. „Tavaline inimene ei pea oskama sellisele küsimusele vastata. Tegelikult on oluline saada aru, millisesse keskkonda ja konteksti asetub kasutaja jaoks teenus, mida arendatakse.“ (Sarapuu, 2017)

5.3. Kasutajate kaasamise praktikad

Kasutajate kaasamise võtmekoht teenuse arendamisel on teenuse eelanalüüsi ja/või ärianalüüsi tegemine. Praktikast oleneb kasutajate kaasamine sellest, millise lähteülesande on avaliku sektori organisatsioon oma teenuse arendamise analüüsile koostanud. Eksperdid räägivad, et nad on puutunud kokku paljude lähteülesannetega, mille osaks polnud kasutajate kaasamine ning tellija ise

andis teenuse arendamiseks sisendi kasutajate vajaduste kohta, kuna nende hinnangul oli piisav teadmine ja arusaam selleks nagunii olemas.

Siiski nähakse, et olukord on samm-sammult suureneva kaasamise poole liikumas. Siimari hinnangul teenusedisaineri tööd mõistetakse ja usaldatakse avaliku sektori poolt üha rohkem (Siimar, 2017). Sarapuu ütleb, et järjest rohkem on riigihankeid, kus otsust ei langetata mitte ainult madalama hinna alusel, vaid kus saab pakkuda kvaliteetset ja põhjalikku teenusedisaini tööd. Ta ütleb, et kasutajate kaasamine on väga vajalik, aga paratamatult ajamahukas ja kulukas töö. (Sarapuu, 2017)

Sarapuu nendib, et kasutajate kaasamine pole alati olnud tavaline. Kui küsida temalt mõnda näidet teenuse kohta, kus kasutajatega ei ole arvestatud, ütleb Sarapuu, et selline olukord on pigem valdav ja olemasolevate süsteemide puhul nii tavapärane, et üksikuid näiteid on raske välja tuua. Ta kirjeldab, et üks tagajärg taoliste teenuste puhul võib olla see, et inimesed lihtsalt keelduvad teenust kasutamast, see ei hakka tööle. Mõnede valmis saanud teenuste puhul on tulnud välja, et neid ei olegi sellisel kujul kellelegi vaja. (Sarapuu, 2017)

5.3.1. ITAO roll ja võimalused

ITAO-l on teenuste arendamise valdkonnas viis peamist juhtimisvahendit. Esiteks, teenuste arendamist puudutavate juhendite koostamine - siia alla kuuluvad näiteks Avalike teenuste roheline raamat ja Kasutajasõbralike e-teenuste arendamise käsiraamat. Teiseks, valdkonna õigusloome, näiteks Teenuste korraldamise ja teabehalduse aluste määruse loomine. Kolmandaks, valdkonnaga seotud õigusaktide ülevaatamine ja kooskõlastamine, vajadusel parendusettepanekute tegemine. Neljandaks, võrgustikupõhine koostöö eri valitsemisalade teenuste arendamisega seotud inimestega. Viiendaks, Euroopa Liidu teenuste arendamiseks mõeldud struktuurifondide toetuste koordineerimine. (Teras, 2017) Janek Rozov räägib, et ITAO soovib tulevikus avalike teenuste arendamiseks luua nõukogu, mis koosneb iga ministeeriumi valitsemisala teenuste peakoordinaatoritest. Nõukogu eesmärk oleks muuhulgas tuua otsustamisse rohkem kliendikeskne vaade. Ta ütleb, et võtmeisikud selle juures on teenuse omanikud.

Teras sõnul on ITAO oma juhiste ja õigusloome juures võtnud arvesse, et soovitud ja nõudmised oleksid asutuste jaoks realistlikud ja rakendatavad. „Meil ei ole eesmärk tekitada sellist võimatut

olukorda nagu muinasjutus, kus vaene laps peab minema südatalvel metsa maasikaid korjama.“ (Teras, 2017) Sarapuu on positiivne ITAO tegevuse osas ja leiab, et üksusel on riigis väga hea maine. Kuigi mõned heidavad osakonnale ette, et muudatused võiksid toimuda kiiremini ja ootavad jõulisemaid arenguid, on Sarapuu arvamusel, et just ITAO rahulik ja sujuv protsesside juhtimine on hea viis, kuidas riigis taoliste muudatuste elluviimist vedada. Tema hinnang on, et, kui ITAO oleks oma tegevuses jõulisem, oleks nende initsiatiividele ka rohkem vastuseisu. Sarapuu sooviks näha, et ITAO välja töötatud juhised leviksid riigiasutustes rohkem, et kommunikatsioon juhenditest ja abimaterjalidest oleks veel parem, ja et teavitustöö tegemiseks oleks rohkem võimalusi, vajadusel näiteks suurem meeskond. (Sarapuu, 2017)

Intervjueeritavad nõustuvad, et teenuste arendamine seondub laiema avaliku sektori personalimuudatuse vajadusega. Ühelt poolt puudutab see teenuse omanikke, kelle roll nõuab uut tüüpi pädevusi ja kompetentse, näiteks e-teenuse mõõdikute rakendamine ja andmeanalüüs. Teisalt on teenuste arendamine seotud struktuurse muudatusega avaliku sektori töökorralduses, kus näiteks osa töötajaid saab infosüsteemide arenedes vabastada lihtsamatest ülesannetest, näiteks andmete sisestamisest ja töötlemisest, ja suunata keerukamate ülesannete, näiteks järelevalve tegemise juurde. Leitakse, et avalikku sektorisse ei peaks jääma alles mitte tingimata vähem töötajaid, vaid sellised töötajad, kellel on uut tüüpi oskused (Rozov, 2017). Sarapuu leiab, et tulevikus ei saa teenuse omanikud tõenäoliselt kuuluda ainult ühte asutusse, paljudel juhtudel oleks vaja asutuste ülest teenuste juhtimist, selliseks juhtimiseks pole praegu formaati olemas (Sarapuu, 2017).

5.3.2. Rahastuse saamise mõjud teenuste arendamisele

ITAO hinnangul on rahastamise põhimõtted teenuste arendamist mõjutanud ehk ainult nii palju, et ajapikku on rahastamisotsuste juures nõudlikkus teenuse eesmärgistamise ja mõõtmise osas kasvanud (Teras, 2017). Teras selgitab, et võrreldes varasema perioodiga on 2014-2020 rahastusperioodil raskem rahastust saada. „Küsimine seal asutustelt päris detailselt, kui palju on teenusel kasutajaid, milles väljendub nende rahuolu, kuidas arendusega saaks kulusid kokku hoida.“ Teras ütleb, et kui asutustel tekib oma teenuste analüüsimise komme, siis hakkavad nad paremini aru saama, et protsesse saaks muuta ja asju teistmoodi teha ning seeläbi ka teenuseid paremaks muuta. (Teras, 2017)

Varasemast erinevalt on praegu teenuste arendamise vajaduse välja selgitamiseks avatud taotlusvoor eel- ja ärianalüüside tellimiseks. Teras sõnul näitab analüüs mõnikord ära, et pigem on tarvis muuta asutuse töökorraldust või et kusagil mujal asutuses või tasulise teenusena on taoline IT-lahendus turul olemas, nagu teenuse paremaks korraldamiseks vaja läheks. Otsest kasutajate kaasamise nõuet rahastuse saamise tingimustes ei ole, kaasamise vajadus jääb asutuste enda otsustada. (Teras, 2017)

5.3.3. Kasutajate rahuolu-uuringud

MKM tellis varem e-teenuste kasutajate valimipõhiseid rahuoluküsitlusi uuringufirmadelt, kuid edaspidi on plaanis tagasiside küsimine teenust pakkuva asutuse poolt otse teenust kasutanud isikutelt. Muutuse põhjuseks on, et varasemad küsitlusuuringute tulemused polnud enam usaldusväärsed, muuhulgas näiteks seetõttu, et mõnel asutusel (näiteks Lennuamet) on äärmiselt väike arv kliente, kes ei satu üldise uuringu valimisse. Keskmiselt on asutuse enda rahuolu mõõtmise tulemused madalamad, kui need olid varasemates küsitlusuuringute tulemustes. MKM ei plaani tulevikus hakata kasutajate rahuolu-uuringute tulemusi eraldi avaldama, vaid teenuse rahuolu saab vaadata avalikust veebikataloogist, kus on nähtavad ka teised teenustega seotud mõõdikud. (Teras, 2017)

Rääkides sellest, kas varasemates ettevõtjate rahuolu-uuringutes küsituga seoses plaanib riik ettevõtjatega tulevikus suhelda ainult e-kanalite teel, ütleb Teras, et riigi vaatest on mõistetav ettevõtjate soov, et neile jääks alles konsulteerimise ja nõustamise võimalused ning klient ei pruugi seda tahta teha läbi mingi ekraani nii, nagu inimesele ei pruugi meeldida mõte arstiga suhtlemisest läbi mõne elektroonilise kanali. Samas ütleb ta, et kasutaja suhtluskanalite valik oleneb paljuski sellest, kuidas asutus mingit konkreetset teenuse osutamist korraldab. Teras kirjeldab, et näiteks aastaid tagasi otsustas Tallinna linn vabastada maamaksust omaniku elukoha. Seda tehti nii, et kõigile saadeti maksuteated ja need, kes tahtsid oma kodu arvelt saada maksuvabastust, pidid seda minema füüsiliselt teenindusbüroosse taotlema. See kasvatas letiteeninduse mahtu hüppeliselt. Riik lahendas sama maksuvabastuse vastupidiselt – maaomanikud lihtsalt ei saanud maksuteatise oma elukohaks märgitud pinna kohta. (Teras, 2017)

5.3.4. Avaliku sektori ja erasektori teenuste eripärad

Kullerkupp ütleb, et erasektori teenustest eristab avaliku sektori teenuseid see, et inimesed pole otseselt motiveeritud riigiga suhtlema, muutustest teatama ja avaldusi täitma. Tema sõnul erineb erasektori teenuste kasutamise olukord selle poolest, et seal on inimesel konkreetne soov ja ta saab valida, kas ja millist teenust ta kasutada tahab, ning ettevõtted pingutavad, et konkurents olukorras pakkuda parimat võimalikku teenust. „Kuna riik on avalike teenuste pakkujana üksi ja kõik inimesed on kohustatud tema teenuseid tarbima, peaksid avaliku sektori teenused olema eriti kasutajasõbralikud, lihtsad ja arusaadavad.“ (Kullerkupp, 2017) Siimari hinnangul ei ole kasutajate ootuste osas vahet, kas kasutatakse erasektori või avaliku sektori teenust. „Kasutajad tahavad, et kõik oleks ühtemoodi lihtne ja mugav, nagu Facebook.“ (Siimar, 2017)

Intervjueeritud eksperdid leidsid Eesti avalike e-teenuste juures võrreldes erasektori teenustega pigem rohkem tugevusi kui nõrkuseid. Siimari sõnul pole Eestis erasektor teenuse arendamisel kasutajate kaasamises otseselt aktiivsem: „On neid ettevõtteid, kes tegelevad kasutajatega väga palju, sest nad saavad aru, et sellest sõltuvad nende tulemused. Aga on ka neid, kes kaasamisega üldse ei tegele, kelle eesmärk on pigem lihtsalt turul püsida ja ellu jääda. Mina ütleks, et avalik sektor jääb kaasamisega kuhugi sinna erasektori kahe rühma vahele.“ (Siimar, 2017) Sarapuu räägib, et avaliku sektori teenuste aredamise juures on positiivne, et seal ei pea kedagi veenma, et näiteks puudega inimene on kasutajana tähtis. Erasektoris arvestatakse sellega harvem ja teenusepakkujal on võimalus valida, et ta näiteks ei tegele inimestega, kellel on mingid erivajadused. Kohti on Sarapuu meelest avalik sektor kasutajasõbralike teenuste loomisega erasektorist kaugemale jõudnud, aga häid ja halbu näiteid on mõlemal pool. (Sarapuu, 2017)

5.3.5. Eesti avalike teenuste tugevad ja nõrgad küljed

ITAO nimetab Eesti avalike e-teenuste tugevusena peamiselt tehnoloogilise infrastruktuuri aspekte. Esiteks tuuakse eduloona välja otsus, et Eestis hakati looma läbivalt digitaalset ühiskonda nii, et infoühiskond on elu loomulik osa, mitte ei rajatud paralleelseid või dubleerivaid digitaalseid süsteeme, millega mõned teised riigid on raskustesse sattunud. Teiseks on Eesti õnnestunud sellega, et ID-kaardi süsteem on inimestele kohustuslik ja kõik osapooled on sellega kaasa tulnud nii, et ID-kaart toimib nii isikutunnistuse, elamisloakaardi kui autentimisvahendina ka erasektori teenuste

jaoks. „Mul on hea meel, et meie ID-kaart ei ole jäänud pelgalt autolt jää kraapimise vahendiks.“ (Rozov, 2017) Kolmanda tugevusena tuuakse Riigi infosüsteemide haldussüsteemi (RIHA) olemasolu, mis võimaldab riigil saada tervikliku ülevaate kõigist andmekogudest. (Rozov, 2017)

Sarapuu on RIHA kvaliteedi osas kriitiline, ta ütleb, et tema töös on tulnud ette olukordi, kus riigis küll teatud informatsiooni juba kogutakse, aga mitte keegi seda täpselt ei tea - vastavat informatsiooni ei leita RIHA kaudu ülesse. Ta toob näite olukorrast, kus teenuse arendamisel kolmandate inimeste kaudu tuleb juhuslikult välja, et keegi kusagil juba kogub sarnaseid andmeid, aga seda ei osanud öelda ei teenuse arenduse tellinud klient ega mõni teine osapool. Sarapuu räägib, et taoliste olukordade juures võib olla abiks kasutajate kogemuste uurimine, kuna sageli on nemad näiteks mingeid sarnaseid andmeid juba kuhugi mujale esitama pidanud. (Sarapuu, 2017)

Rozov tõdeb, et e-teenuste arendamise fookus on seni suuresti olnud sisemisel süsteemide arendamisel, mitte kodanike ja ettevõtjate huvide teenimisel. „Kasutajakesksus on selgelt täna Eesti e-teenuste suurim nõrkus.“ (Rozov, 2017) Eesti kõrval on riike, näiteks Rootsi või Kanada, kelle infosüsteemid ei ole tehnoloogiliselt nii uhked, aga kellel on õnnestunud luua inimkeskne süsteem, kus näiteks toimivad hästi füüsilised teeninduskohad ja pereametniku taoline teenus. Teras nimetab Eesti nõrkusena seda, et mitmeid muid süsteeme peal ID-kaardi pole tehtud kohustuslikuks, muuhulgas näiteks kodanike e-kirjakasti, mis toimib hästi Taanis. (Teras, 2017) Ka Lauki hinnangul on avalike teenuste parendamine üldiselt kaldu avaliku sektori poole. Kuna asutus tunneb ja oskab ümber kujundada eelkõige oma sisemisi protsesse ja neid tegevusi, mille osas parendamise võimalusi juba nähakse, siis just sellega peaaesjalikult tegeletakse. (Lauk, 2017)

5.4. Kaasamise probleemid

5.4.1. Liigsete eelduste tegemine kasutajate kohta

Teenuste disainimisel on hulk müüte, mida peetakse üldlevinuks, aga mis konkreetse teenuse ja sihtrühma juures enamasti üks-ühele ei rakendu. Sellised müüdid või eeldused võivad pärineda näiteks teoreetilistest materjalidest või varasematest uuringutest. Näiteks on teenuse arendajate hulgas levinud vale ootus, et teised inimesed ehk kasutajad käituvad nendega sarnaselt ja kasutavad e-teenuse lahendust oodatud viisil. (Sarapuu, 2017) Konkreetsemalt veebidisaini kohta toob Siimar

näiteks veebilehtede 3-kliki müüdi ehk arvamuse, nagu teenus oleks halb, kui selle kasutamiseks on vaja teha rohkem kui kolm klõpsu, samuti arvamuse, nagu võiks teenusedisaineri ekspertarvamus asendada kasutaja-uuringut.

Teisel arvamusel on Lauk, kes ütleb, et teenuste arendamisel tuleb arvestada, et kasutajad oskavad anda tagasisidet ainult teenuse interaktsiooni kohta, aga mitte selle kohta, kuidas võiks teenus olla lahendatud laiemalt, näiteks kas teenust saaks automatiseerida või kasutada teenuse osutamisel mõne olemasoleva registri andmeid. Tema sõnul oskab taoliseid võimalusi eelkõige välja tuua professionaalne teenusedisainer. (Lauk, 2017) Samuti tõid mitmed vastajad välja, et kõigi teenuste puhul pole kasutaja rahuolu küsimine asjakohane, kuna mitmed avaliku sektori teenused on näiteks represseeriva iseloomuga, kus kellelegi tehakse trahvi või sunnitakse makse maksuma. (Lauk 2017; Teras, 2017).

Näiliselt tõhus ja vajalik rakendus võib takerduda läbimõtlemata või valede eelduste taha. Siimar toob välja, et kasutajate kaasamiseks peetakse lihtsalt teenuse interaktsiooni kohta tagasiside küsimist: „Tavaliselt pole tähtis, kus kohas on mingi rakenduse nupp, sest kasutaja probleemid algavad palju kaugemalt. Küsimus on, kas ja milleks seda nuppu üldse tarvis läheb.“ (Siimar, 2017) Üks ebaõnnestumise näide on teenus, mida esitatakse eduloona: vanemad saavad oma äsjasündinud lapsele panna nime sünnitusmajas palatist väljumata. „See on kõlab küll kenasti, aga tegelikult tekib küsimus, kui paljud vanemad võtavad sünnitama minnes kaasa oma sülearvuti, sest nutitelefonil seda teenust kasutada ei saa.“ (Siimar, 2017).

Tellijatel võib tihti olla ettekujutus, et nad teavad, mida kasutajad vajavad ning millised probleemid neil on. Sarapuu toob välja, et enamamasti osutuvad sellised eeldused valeks ning ütleb, et tööd planeerides tuleb juba arvestada sellega, et teenust ei hakataks pimesi valedele eeldustele tuginedes arendama. Juhul kui projekti käigus ilmneb, et senised teadmised kasutajate kohta ei pea paika, annab kaasamise vajadusest tellijale teada ja olukorrale võib olla erinev lahendus – kas leitakse võimalus lisahanke tegemiseks või läheb tellija ise sihtrühmade juurde rääkima. „Selline lahendus ei ole ideaalne ega kõige efektiivsem, aga me oleme valmis õpetama, kuidas kasutaja vajadusi välja uurida ja üldjuhul näiteks intervjuerimine pole väga keeruline, tellija saab tegelikult seda ise teha.“ (Sarapuu, 2017)

5.4.2. Kasutajate arvamusi küsitakse, aga ei võeta arvesse

Järgmine probleemide grupp on kokku võetav selliselt, et kasutajate arvamusi küll küsitakse, aga tegelikult nendega ei arvestata. Teras räägib, et kasutajate kaasamiseks on mitmetel riigiasutustel oma väljakujunenud sihtrühmad, kelle poole vajadusel pöördutakse, sageli vastava eriala ettevõtete liidud. Näiteks Riigi Infosüsteemide Ametil on oma võrgustik, kelle poole pöördutakse eesti.ee teabevärva uute lahenduste läbi proovimiseks ja tagasiside kogumiseks. (Teras, 2017)

Nii Siimar kui Sarapuu on avaliku sektori poolse kaasamise suhtes kriitilised. Siimar ütleb, et puutub mitte otseselt e-teenuste, vaid avaliku sektori kaasamise juures laiemalt sageli kokku olukordadega, kus kaasamine on formaalne ja kokku kutsutud inimeste arvamusi tegelikult ei kuulata. Ta ütleb, et kõneleb sellest probleemist valdkonna kolleegidega pidevalt ja on isiklikult loobunud taolistel kaasamiskoosolekutel osalemisest. (Siimar, 2017) Sarapuu räägib, et teenusedisainerite siseringis nimetatakse formaalse kaasamise üritusi „küpsisesööjate klubiks“, kus inimesed on käinud kohal ja midagi rääkinud, aga paraku ainult selle pärast, et kuhugi saaks üles märkida, et inimesi on kaasatud, tegelikult nende arvamusi arvesse ei võeta. Sarapuu toonitab ka, et ainuüksi see, kas ja kuidas kasutajaid kaasatakse, ei tähenda, et see peegeldub automaatselt teenuse lõpptulemuses. (Sarapuu, 2017)

Inimeste arvamustega arvestamata jätmise peamine põhjusel seisnevad intervjuueeritavate hinnangul selles, et lahendus on juba enne kaasama hakkamist valmis mõeldud ja selle muutmiseks saadud tagasiside põhjal pole enam kas tahtmist või vahendeid. (Siimar, 2017). Samuti on kasutajakogemuse uurimine inimlikult ebamugav ning uudne olukord ja kui seda pole harjutud tegema, siis tundub lihtsam see vahele jätta ja kasutajate kohta ise eeldused ära teha. (Sarapuu, 2017)

Seevastu räägib Lauk, et ei pea näiteks väga oluliseks jätta kasutajatele valikuvabadust teenuse kasutamise kanali osas. Tema sõnul on eriliiki kanalites teenuse osutamise võimekuse hoidmine äärmiselt kulukas ning oluliselt mõistlikum on kasutajate suunamine e-kanalisse. See võiks toimida nii, et juhul, kui isik on registreerinud oma eesti.ee meiliaadressi või suhelnud mõne riigiasutusega muul viisil e-kanali teel, suhtleksid kõik asutused inimesega automaatselt internetis. Kasutajale

võiks põhimõtteliselt jääda võimalus riigiga mitte e-kanalites suhelda, aga see tähendaks, et ta ka ise ei pöördu riigi poole veebikanalites. (Lauk, 2017)

Kohati võib probleemiks olla see, et teenuse arendaja teeb kaasamise töö riigiasutuse eest ära. Näiteks räägiti intervjuu käigus olukordadest, kus asutus teab, et on varasemalt vastaval teemal uuringu tellinud, aga analüüsi tulemusi ei leita üles, fail on kaduma läinud. Teiseks näiteks on olukorrad, kus varasem uuring on küll tellitud, aga sellega ei kaasnenud põhjalikku aruannet või dokumentatsiooni: „Keegi mäletab, et töötubasid ja igasuguseid huvitavaid asju tehti, aga selle kohta pole tagantjärele midagi kirjas, töötajaid võivad olla vahetunud ja teadmine on kaduma läinud.“ (Sarapuu, 2017)

Sarapuu ütleb, et see, et e-teenustega tehakse innovatsiooni, ei anna õigust kellestki üle sõita. Tema näeb, et kasutajatega arvestamine sõltub teenusepakkuja empaatiast ehk sellest, kas tellijal on tõsine huvi panna end sihtrühma olukorda ning siiralt parima lahenduse nimel kaasa mõelda ja pingutada. Sarapuu sõnul peab tellijatel kasutajate probleemidega mingi emotsionaalne side tekkima: „Neil võiks vähemalt hakata natuke kahju, kui kellelgi on nende süsteemi raske või ebamugav kasutada.“ (Sarapuu, 2017) Kasutaja probleemide tõsiselt võtmine oleneb Sarapuu sõnul ka sellest, kui hästi on teenusedisainer murekohad tellijale selgeks teinud, kas siis teinud väga hea esitluse või lausa viinud tellija päriselt mingit kasutajatega seotud olukorda vaatlema. (Sarapuu, 2017)

5.4.3. Õigusloomega seonduvad probleemid

Intervjueeritavad toovad välja, et mitmed probleemid teenuste paremaks muutmisel on seotud takistustega õigusloomes. Lauk peab avalike teenuste kasutajakeskse arendamise põhimõtteliseks probleemiks seda, et õigusaktide kujundamine ning tegevuste elluviimine eksisteerivad teineteisest liiga lahus. Ta selgitab, et teenuse rakendaja ei mõista sageli neid eesmärke või põhimõtteid, mida õigusakti looja on teenuse kavandamise juures silmas pidanud. Lauki sõnul peaks eeldatav mõju kasutajatele olema välja toodud juba avalikke teenuseid puudutavas seadusemuudatuse ettepanekus. See tähendab, et seadusloome protsessist alates oleks võimalik kõigil osapooltel jälgida teenuse loomise või muutmise eesmärke ja seatud eesmärkide täitumist. (Lauk, 2017)

Teiselt poolt kõlab arvamus, et kohati võib seadusandluse piirangutele viitamine olla näiline probleem ja pigem vabandus, miks teenuse muutmisega tegeleda ei saa. Sarapuu leiab, et põhjendus

pole enamasti reaalne ja pigem on küsimus kaasa mõtlemises, kuidas olukord parimal võimalikul moel lahendada. Samuti toob ta välja, et vabandus mõjub eriti naljakalt mõne ametnikuga suheldes, kes ise on taolise seaduse kirja pannud. Sarapuu ütleb, et on kokku puutunud ka olukordadega, kus seetõttu, et seaduste ümber tegemine on väikeses riigis üsna teostatav, otsustakse selle asemel, et muudatuse mõjusid analüüsida, muudatus lihtsalt sisse kirjutada ja katsetada, mis saab. Sellist käitumist peab ta hoolimatuks. (Sarapuu, 2017)

5.4.4. Kohustuse puudumine

Probleemina räägiti sellest, et asutustel pole konkreetseid kohustusi teenuste arendamisega seoses. Lauk ütleb, et seni, kuni teenuste mõõtmine ja aredamine pole asutustele õigusaktidega kohustuseks pandud, jääb parendamine pigem üksikute heade praktikate tasemele. Lauki hinnangul toob olulise muudatuse teenuste arendamisega seotud kohustuste panemisega avalikele asutustele Teenuste korraldamise ja teabehalduse aluste määrus. Teenuste vähese mõõtmise põhjusena näevad nii Lauk kui Teras asutuste motivatsioonipuudust. Mõõtmise pingutus võib asutusele tunduda mõttetu, kuna paistab, et see ei mõjuta midagi ja laias laastus pakutakse teenuseid nagunii samamoodi edasi. (Lauk, 2017)

5.4.5. Arvamus, et avalike teenustega juba on kõik hästi

Ekspertarvamustest joonistus välja, et teenuste arendamise protsessi takistab kohati arvamus, et Eestil on e-teenuste arendamisel juba niigi edukas. Kullerkupp (2017) ütleb, et Eestil on küll üksikuid näiteid väga headest teenustest, aga terviklikum lähenemine puudub. Sarapuu leiab, et kuna Eestis on peamise tähelepanu fokusseerinud just e-teenuste arendamisse, siis on aspekte, kus me nii tugevad pole, kuna teenuste arendamisele pole lähenetud terviklikult. Ta selgitab, et kui kellelgi on näiteks vaja pabertõendit mingi teise riigiga suhtlemiseks, siis selle saamine on Eestis äärmiselt ebamugav ja keeruline. Sarapuu tõdeb, et olukorra põhjuseks võib osaliselt olla Eesti üleolev suhtumine, kus oodatakse, et teised riigid jõuaksid digiallkirjastamiseni, kuna sealne paberil asjaajamine võib meile tunduda mõttetu. Ta ütleb, et taoliseks ülbuseks pole põhjust, sest Eesti peab hästi toimima teiste riikide süsteemis ja inimesed ootavad, et vajadusel saaks igas formaadis asjad korda ajada. (Sarapuu, 2017)

5.5. Teenuste arendamine ja kasutajate kaasamine tulevikus

Intervjueeritavad näevad teenuste paremaks arendamiseks tulevikus mitmeid võimalusi, mis on seotud julgemate sammude ja otsustega. Avalike e-teenuste arendamise kohta ütleb Siimar (2017), et mitte ühegi valminud teenuse versiooniga ei tohiks lõpuni rahule jääda ja selle juures pidama jääda. „Täna valmis saanud teenus pole midagi muud, kui järgmise ja parema versiooni prototüüp.“ (Siimar, 2017) Ta toob näite, et ID-kaardi kasutajakogemus on ligi 10 aasta jooksul jäänud täpselt samaks: „Täna näeme turvalisuse probleemi näol ilmselt tagajärgi sellele, et ID-kaarti pole sisuliselt edasi arendatud, see on täpselt sama teenus, mis ta oli alguses. Peamine asi, mis sellega tehtud on, on kiitlemine, kui hea süsteem meil on, aga tegelikult ei paista, et see oleks ajaga paremaks läinud.“ (Siimar, 2017)

Siimar räägib, et tema meelest võiks teenuste arendamisega mitte teha pisiparandusi tänaste süsteemide juures vaid astuda koheselt mitu sammu arengus edasi. „Tänaste keskkondadega saavad kasutajad enam-vähem hakkama ja midagi ei kuku kokku. Isegi halva süsteemiga on võimalik hooliva kasutajatoe abil hakkama saada. Praegu peaks planeerima suuremat arenguhüpet ja liikuma automaatsete ja päriselt väärtust loovate teenuste juurde.“ (Siimar, 2017)

Ühe kasutajatega parema võimalusena nähakse teenuste suuremat katsetamist ja prototüüpimist. Lauk räägib, et teenuse arenduste puhul võiks esmalt avaldada esialgse beetaversiooni, mille kohta kogutakse teatud perioodi jooksul kasutajate arvamusi. Ta ütleb, et teenuse sisemine arendamine ja lihvimine on väga kulukas ja ajamahukas protsess, mille kasulikkuses ei saa veenduda enne, kui teenus kasutajate kätte satub. (Lauk, 2017)

Üks riigi e-teenuste arendamise suund on, et asutused kasutaksid võimalikult palju ära juba olemasolevaid infosüsteeme ja toimivaid lahendusi. „Asutused on harjunud mõtlema, et nende protsessid on väga erilised, aga tegelikult kui sisse vaadata, siis menetluse loogika on sarnane. Kohati on nii, et asutustel on harjumus mingit informatsiooni koguda, sest nad on enam kui 20 aastat niimoodi teinud, aga nad ei suuda hästi põhjendada, mille jaoks täpsemalt kõiki andmeid vaja on.“ (Teras, 2017) Teras sõnul näeb järjest rohkem seda, et üks asutus läheb teise juurde nende lahendust uurima ja küsima. Teras toob näiteks, et juba 2010. aastal võttis MTA oma e-maksuameti

süsteemi Tallinna müügitaksu deklareerimise ja arvestamise. Samuti on näiteks kohalikel omavalitsustel võimalus kasutada ühtset veebiplatvormi ja volikogude infosüsteemi. (Teras, 2017)

Veel üks riigi eesmärk on rakendada andmete ühekordse küsimise põhimõtet. Teras selgitab, et näiteks nullbürokratia projekti raames on inimeste üks peamine kriitika see, et nad peavad samu andmeid riigile mitu korda esitama. „Piltlikult öeldes peaks riik inimesi võimalikult vähe tülitama“. (Teras, 2017) Teras toob näite, et Maksuamet juba liigub sennapoole, et eraettevõtete raamatupidamis-tarkvaradega toimuks automaatne andmevahetus, kaoks ära vajadus eraldi andmeid esitada. „Samas ei saa aruandlust väga palju lihtsustada, sest MTA vajab teatud andmekoosseisu, mida ei saa ära jätta. Sealt tuleneb, et isegi väike MTÜ või külaselts peab regulaarselt esitama majandusaasta aruande, isegi kui nende tegevus ja vahendid võisid olla väga vähesed.“ (Teras, 2017) Teras ütleb ka, et praegune ettevõtete aruandluskoormus on suur. „Kui kõigist teenustest ja andmetest tekib terviklik ülevaade, siis saab hakata vaatama, kus seda pilti saaks lihtsustada, kas midagi saaks ära jätta, andmeid mujalt võtta.“ (Teras, 2017)

5.5.1. Avalike teenuste ühtse kasutajakogemuse kujundamine

Ühe keskse arengusuunana nähakse, et riik peaks avalikele teenustele kujundama ühtse kasutajakogemuse. Kullerkupp ütleb, et inimesi ei huvita erinevad ametid ja see, et ühte asja peab tõendama Sotsiaalkindlustusametile või teist asja taotlema Maanteeametist. „Inimese jaoks on see kõik üks riik.“ (Kullerkupp, 2017) Ta tunneb muret, et Eesti pole enam e-riigi temaatika liider. „Praegu toimub teenuste arendamine killustatult üksikute asutuste vahel. Meil on palju eraldiseisvaid väikeseid teenuseid, aga riigil puudub laiem strateegia, kuidas suhelda kodanikuga tervikliku üksusena, et teenused omavahel täielikult ühildada ja automaatseks muuta.“ (Kullerkupp, 2017) Kullerkupu sõnul peaks riik looma ja viima ellu tervikliku visiooni, kuidas ühtse üksusena läbivalt, ühetaoliselt ja kasutajasõbralikul viisil kodanikuga suhelda. Põhjendusena, miks riik taolist suurt visiooni ellu peaks viima, nimetab Kullerkupp suurt aja kokkuhoidu nii teenuste osutajate kui kasutajate poolel. „Muidugi oleks see ka Eestile suureks võimaluseks maailmas silma paista.“ (Kullerkupp, 2017)

Veebiteenuste kõrval on väljakutseks piisava ja kvaliteetse letiteeninduse pakkumine üle Eesti. Ühtse riigi teenuste kasutajakogemuse loomise teema juures räägib Teras riigi ühtse teeninduspunkti

ehk maakondlike riigimajade projektist. Teras ütleb, et riigimaju poleks mõistlik luua nn bokside süsteemil, kus iga leti taga on erineva asutuse ametnik ja teenuste kasutamiseks peab inimene käima eri teenindajate vahet. Teras visioon riigimajadest on lähedane nn pereametniku teenusele, kus ühe teenindajaga saaks inimene üle vaadata ja lahendada enamik riigiga suhtlemist puudutavaid küsimusi. (Teras, 2017)

Samas teostamise poole pealt on ebaselged riigiasutuste omavahelised protsesside ja teenuste delegeerimise küsimused nii õiguslikus kui praktilise juhtimise mõttes. Teras ütleb, et põhimõtteliselt on protsesside vaatest võimalik, et üks asutus võtab vastu ja menetleb ka teise valdkonna taotluseid. „Näiteks kui Maanteeameti teenindusbüroo tegeleb juhilubade pikendamisega, siis võiks ta võtta vastu ka ID-kaardi uuendamise taotluseid ja kaarte väljastada.“ (Teras, 2017) Samuti usub Teras, et klienditeeninduse mõttes on võimalik kõiki avalikke teenuseid koos hallata.

Teras räägib, et teenuste areng ja riigimajade projekti areng liiguvad praegu erinevas tempos. Tema näeks, et ühtse teenindamise initsiatiiv võiks tulla asutustelt endilt, näiteks olukordades, kus väikese asula büroo puhul on näha, et teenuse osutamine on harv ja kulukas. Samas realiseerub riigimajade pilootprojekt pigem kiiremini, kui areneb asutuste teadlikkus ja selguvad otsused oma teenuste ümberkorraldamise vajadusest, kuna maavalitsuste tegevuse lõpetamisega jäävad kohalikul tasandil alles mõned töötajad, kes peaksid riigimajade algatust realiseerima hakkama. (Teras, 2017) Taoline olukord näitlikustab, kuidas avalike teenuste arendamine on seotud mitme valitsemisala nägemuse ja plaanidega ning kuidas erinevate riigijuhtimise muudatuste protsesside kokku langemine ei pruugi hästi sobituda teenuste kasutajasõbraliku arendamisega.

Teras räägib, et üks ühtsete teeninduspunktide arendamisega haakuv mõte on inimeste e-lahenduste kasutama õpetamine. Ta toob näiteks, et erasektori pangad võtsid kliendid käekõrvale ja tutvustasid aastaid tagasi klientidele pangaautomaadi kasutamise süsteemi ja võimalusi. Ka PRIA maakondlikud esindused on inimestele õpetanud e-süsteemide kasutamist, samuti on MTA kasutanud praktikante nõustavate abilistena klientidele, kes tulid teenindusbüroosse tuludeklaratsiooni täitma. Sellega seoses näeb Teras, et riigimaja teenindaja roll võibki sageli olla kliendi õpetamine ja nõustamine e-lahenduse kasutamisel. (Teras, 2017)

Samas võib teenuse jõuline juurutamise ja kasutama õpetamise vajadus olla halb märk sellest, et teenus on ebaõnnestunult disainitud. Sarapuu räägib, et kui inimest peab kättpidi mingi teenuse juurde vedama, siis kasutajal tegelikult kas ei lähe seda vaja või selle kasutamisega surutakse teda välja mingitest igapäevastest raamidest, kus ta on harjunud olema. Sarapuu ütleb, et sellele võib omakorda järgneda olukord, kus lõpuks tunnistatakse, et lahendus oli ebaõnnestunud, disainitakse omakorda uus süsteem ent kasutajad on vana versiooniga enam-vähem ära harjunud, ning siis sunnitakse kasutajaid uuesti ümber kohanema. (Sarapuu, 2017)

5.5.2. „Automaatsete“ ja „nähtamatute“ teenuste tekkimine ja võimalikud ohud

MKM on tulevikus teenuste arendamise prioriteediks võtnud teenuste automaatseks muutmise ja elukaarepõhiste teenuste arendamise. Taolise prioriteedi juures on suund sellel, et vajadus kasutajate teenuse interaktsioonide järele oleks võimalikult väike. Sellisel juhul muutuks üha vähem asjakohaseks kasutajate teenustele tagasiside küsimine. (Lauk, 2017)

Kullerkupp toob välja, et inimene võiks riigiga jagada kogu enda informatsiooni, mis on olemas tema nutitelefonis. „Kui inimene on piisavalt usaldanud näiteks Apple’t, siis ma ei näe põhjust, miks ta ei võiks sama palju usaldada Eesti riiki. Kui inimene jagab üldjuhul päris ulatuslikult andmeid enda sotsiaalmeedias, siis võiksid need riigile olla kättesaadavad samal tasemel.“ (Kullerkupp, 2017) Kullerkupp toob näite, et telefoni andmed võiksid anda riigile märku juhul, kui inimene on kolinud. „Riigi äpp võiks siis minult küsida, et kas minu elukoht on vahetunud sellele uuele aadressile. Mina saaksin vastata et jah, on küll, ning kogu avalduste ja taotluste tegemine Rahvastikuregistris võiks jääda ära.“ (Kullerkupp, 2017)

Teine haakuv näide on olukord, kus lapse ema ja isa on abielus ning mõlemad on registreerinud ühe ja sama elukoha. Praegu tuleb lapsevanemal eraldi esitada ja allkirjastada avaldus lapse elukoha registreerimiseks. „Me oleme mõlema vanemana abielus ning andnud riigile teada, et elame ühes kohas – kus mujal peaks siis elama meie laps? Arusaadavalt on erandlikke peresid olemas ja nende juhtumitega peaks riik eraldi tegelema. Aga 98% inimeste jaoks võiksid asjad käia palju lihtsamini ja automaatselt.“ Kullerkupp tunnistab, et taoline kontaktivabade avalike teenuste visioon ei põhine

uuringutel või kasutajate tagasisidel, vaid on olnud Ziraffi meeskonna sisemine idee. (Kullerkupp, 2017)

Kullerkupp arvab, et inimesed poleks täna valmis kõiki oma andmeid veel nii vabalt riigiga jagama. Ta ütleb, et selleks, et riigi ja kasutajate suhe nii kaugele jõuaks, peaks riik ühelt poolt väga lihtsalt ja läbipaistvalt selgitama, milliseid andmeid ja milleks ta vajab ning kus ja kuidas inimese informatsiooni kasutatakse. Teiselt poolt peaks riik välja tooma konkreetsed kasud, mida inimesed oma andmete vaba jagamise eest riigiga saaksid, näiteks kui palju aega nad hoiavad kokku ühe või teise teenuse kasutamise arvelt. Samas nendib ta, et inimestele peaks jääma võimalus mitte oma andmeid jagada ja teenuseid endisel viisil edasi kasutada. (Kullerkupp, 2017)

Samas on e-teenustesse suhtumine väga tugevalt kinni inimeste hoiakutes ja usaldus teenuste vastu võib olla habras. „Ainult ühe kriitilise artikli meedias avaldamise taga võib olla see, et näiteks pooled inimesed otsustavad, et nad ei kasuta enam mingit e-süsteemi, kuna see pole turvaline.“ (Siimar, 2017) Lauk nendib, et e-teenustega kaasneb hulk andmekaitse ja turvalisusega seonduvaid riske, aga juhul, kui need riskid on teada ja maandatud, kaalub e-teenuste kasutamisega saadav kasu need riskid üle. Lauki hinnangul on paratamatu, et inimesed ei saa e-teenuste toimimisest, näiteks e-valimise protseduurist lõpuni aru. Samas ei pea ta arusaamist tingimata vajalikuks. „Muidu võiks ju hakata seda ka küsima, et olemata insener, kas ma ikka saan usaldada elektrit pistikust?“ (Lauk, 2017) Ta usub ka, et mida kauem on infotehnoloogia lahendused ühiskonna osaks, seda paremaks muutuvad ajapikku inimeste teadmised. (Lauk, 2017)

Intervjueeritavad tõid välja, et tulevikus tuleb automatiseeritud teenuste puhul anda inimestele informatsiooni, millised toimingid on tehtud, et kodanikul oleks ülevaade ka kõigest sellest, mille riik on kusagil taustal ära toimetanud. Sarapuu sõnul on nähtamatute teenuste juures õhuke piir selles osas, kas need on inimeste jaoks hirmuäratavad või mitte. Tegemist on harjumuse küsimusega, paljud uued asjad ajapikku enam pole hirmutavad, seda enam, kui inimesel oleks kontroll selle kohta, kas ta tahab vorme ja muud ise käsitsi täita, või valib mugava ja automaatse eeltäidetud variandi. Sarapuu arvates oleks sellise valikuvariandi tekitamine uut tüüpi teenustele ülemineku vaheetapina vajalik. (Sarapuu, 2017) Lauk ütleb, et taoline lahendus on tehnoloogilisest aspektist vilets, kuna iga lisaklikk teeb süsteemi halvemaks. Samas tõdeb ta, et teenuse usaldusväärsuse ja läbipaistvuse küsimuses võib see olla vajalik. (Lauk, 2017)

Sama teema kohta ütleb Teras, et eesti.ee portaalis on juba olemas andmejälgija funktsioon ja igas teenuse arenduses on sama funktsioon ette nähtud. Tema sõnul võiks süsteemi edasiarendus olla selline, et inimesed saaksid oma andmete kasutamist hakata jälgima mitte ainult tagantjärele, vaid reaalajas. „Kriitikud ütlevad selle kohta, et niimoodi võib kahju juba ära toimuda kui ennetavalt kuidagi andmete kasutamist kontrollida ei saa. See on pigem demagoogia, sest kui tahetakse sahkerdada andmetega, siis see juhtub nagunii, minu arvates võiks pigem tagada maksimaalse andmete kasutamise läbipaistvuse inimeste jaoks.“ (Teras, 2017) Teras räägib andmete kontrollimisest ja jagamisest laiemalt ka erasektori vaates, kus klient võiks saada oma andmeid vabalt liigutada eri teenusepakkujate vahel, näiteks kontrollida, kas ta oma harjumuspärase Prisma ostukorvi saaks näiteks Selverist osta soodsamalt. Teras ütleb, et on teadlik, et taolisele andmete jagamisele on mitmeid andmekaitse teemalisi vastuväiteid, aga inimesed peaksid aru saama, et need andmed eksisteerivad kusagil ja neid vahetatakse nagunii, seega miks mitte andmete liikumine enda kasuks heas mõttes tööle rakendada. (Teras, 2017)

5.5.3. Uut tüüpi väärtust loovate teenuste tekkimine

Janno Siimar ütleb, et tegelikult on imelik, et täna nimetatakse riigi teenuseks selliseid asju, kus kodanik peab midagi tegema, näiteks mingeid andmeid esitama. „See on ju miski, mida mina annan riigile, mingil ametiasutusel on seda vaja.“ (Siimar, 2017) Seega võiks sellise lahenduse puhul, kus enamik tänaseid andmeid, avaldusi ja taotlusi liigutatakse riigis näiteks registriandmete või muude inimese poolt riigile jagatud andmete najal, tekkida riigi poolt kasutajale päriselt väärtust pakkuvad teenused. Sarapuu näeb uute ja proaktiivsete teenuste tekkimist väga aeglase protsessina. Ta ütleb, et harjumuspärane olukord on tugevalt juurdunud ja selleks, kui keegi soovib midagi muuta, peab tal olema väga tugev initsiatiiv. (Sarapuu, 2017)

Üks taoline lisandväärtust loov teenus on näiteks prague Maksuameti ettevõtte krediidi hinnangu teenus, mis aitab ettevõtjal jälgida ja analüüsida oma usaldusväarsust ja riske, mida riik on tema suhtes hinnanud. (Siimar, 2017) Väljapakutuga haakuvad Teras (2017) mõtted, kes toob näiteks, et riik saaks kasutajate väärtust loovaid teenuseid pakkuda näiteks siis, kui geenivaramu hakkab oma doonoritega uurimistöö tulemusi jagama või näiteks nii, et omavahel ühendatud MTA infosüsteem ja raamatupidamistarkvara annavad ettevõtjatele hoiatusi kahtlaste tehingupartnerite kohta, kelle puhul on tuvastatud ebaausa äritegevuse võtteid. Teras sõnul võiks tulevikus jõuda näiteks ka

selleni, et Statistikaamet saaks statistikat teha registriandmete põhjal nii, et, enam poleks vaja koguda valimipõhist statistikat ja eri osapooltelt pidevalt andmeid paluda. Registripõhine rahvaloendus juba sarnasel moel toimib. (Teras, 2017)

5.5.4. Teenuste delegeerimine

Kaasamisest rääkides toodi välja, et mitmetel juhtudel on võimalik ja mõistlik teenuse delegeerimine sihtrühma esindusorganisatsioonile, näiteks vastava valdkonna ettevõtjate ühenduse kätte. Näiteks Eesti Rahvusvaheliste Autovedajate Assotsiatsioon on võtnud enda kätte veose- ja sõitjateveo tegevuslubade väljastamise ning pakub seda teenust riigiga sõlmitud halduslepingu alusel. Tegevusload on koondatud riiklikku Majandustegevuse registrisse. Teras kirjeldab, et mitmetes muudes valdkondades käib sarnase teenuse protsess nii, et loa väljastab ametlikult küll riigiasutus, aga riik kontrollib loa väljastamiseks vajalikku informatsiooni samamoodi ettevõtjate erialaliidu poolt sisestatud registriandmetest, seega riik ise vastavat informatsiooni täiendavalt ei kogu ega kontrolli. Seega taoliseid lubasid põhimõtteliselt võikski välja anda vastavat infot koguvad ja valdavad liidud, kui ka neil on selleks sisuline huvi ning teenuse osutamise kulud katab riigilõiv. (Teras, 2017)

Teras lisab, et mõnel juhul tundub teenuse saajale, et teenust peaks siiski osutama riik, kuna selliselt tundub protsess usaldusväärsem ja kontrollitum, hoolimata sellest, et riik väljastab loa tuginedes vaid teise osapoole kogutud andmetele. Teras ütleb, et sellisel juhul on vaja teha osapooltele selgitustööd teenuse protsessi osas. Teras sõnul riigiasutused taoliseid teenuste delegeerimise võimalusi ise aktiivselt ei otsi, selleks pole ühtset kokkulepet. „Pigem tekib see võimalus siis, kui sektoril on tugev huvi mingi protsessi korraldamiseks ja riigiga koostöö tegemiseks,“ ütleb Teras (2017).

Teise teenuse delegeerimise näite toob Teras ravimite järgmise valdkonnast, kus seoses uue Euroopa Liidu õigusaktiga spekulieritakse, et ravimifirmadele võidakse panna kohustus retseptiravimite liikumise jälgimiseks nii, et riiklik informatsioon oleks ühildatud ravimifirmade ja -müüjate lao- ja kassasüsteemide andmetega. Sarnast süsteemi võidakse kaaluda ka näiteks tubakapakkide jälgimise regulatsiooni puhul. Taolisel juhul paneb riik ettevõtjatele kohustuse süsteemi lahendamiseks ning rahastamiseks. (Teras, 2017)

Kasutajatega arvestamise näitena toob Teras ka Maksuameti aastaid tagasi arendatud uue üle 1000-euroste arvete deklareerimise süsteemi, kus teenuse arendamisel pöörduiti otse levinumate raamatupidamistarkvarade arendajate poole, et juba läbi nende süsteemide, mida kasutab ligi 80% ettevõtetest, oleks võimalik deklareerimine automatiseeritult korraldada. (Teras, 2017)

5.5.5. Kuluefektiivsuse parandamine

Kuigi kasutajasõbralikkusega pigem nõrgalt seotud teema, rääkisid mitu intervjuueeritavat ka sellest, kuidas teenuste arendamine viib paremate juhtimisotsuste tegemise ja suurema kuluefektiivsuseni. Teras ütleb, et ootab e-teenuste arengufaasis seda etappi, kus enamik asutusi jõuab teenuste mõõdikute rakendamise juurde ning realiseerub riigi tegevuspõhine eelarvestamine, kus teenused on hinnastatud. Ta usub, et riik saab sellest palju väärtuslikku juhtimisinfot. „Seal võib näiteks hakata võrdlema, miks Kuressaare kontori teeninduskontakti hind on kallim kui Jõhvis. Võib-olla ei ole selle infoga alati midagi peale hakata, aga näiteks MTA-s on häid näiteid, kuidas selliste teadmiste põhjal on kesksed ülesandeid rohkem regioonidesse laiali jaotatud, maakondades on tekitatud kompetents mingite tsentraalsete ülesannete täitmiseks.“ (Teras, 2017)

Ka Lauk toob välja, et kasutajate tagasisidega aktiivne arvestamine võib asutusele tuua olulist rahalist kokkuhoidu. Ka tema toob näite MTA-st, kus tegeletakse klientide kõnekeskusesse pöördumise põhjuste tuvastamisega. Ühe põhjusena on leitud, et saadetud maksuteadete või ettekirjutuse sõnastus on vahel saaja jaoks liiga keeruline ja saadetud teate sisust aru saamiseks pöördatakse täiendavalt kõnekeskuse poole. Sõnastuse lihtsamaks muutmise järel on vastava põhjusega pöördumiste arv vähenenud. Amet on väljaarvutanud ligikaudse kliendikontakti hinna erinevates kanalites ja leidnud, et kliendi teenindamise kontakti hind on e-kanalis ligi kümme korda odavam, kui füüsilises teeninduspunktis. (Lauk, 2017) Seega on asutusel võimalus oma teenuseid mõõtes ja optimeerides saavutada ressursisääst.

6. JÄRELDUSED JA DISKUSSIOON

Käesolev peatükk toob välja nii dokumendianalüüsi kui intervjuude olulisemad järeldused. Järeldused on toodud uurimisküsimuste kaupa. Diskussioonis on muuhulgas toodud soovitusel ja ettepanekud avalike e-teenuste rohkem kasutajakeskseks arendamiseks tulevikus. Peatükk lõppeb meetodi ja valimi kriitikaga.

6.1. Järeldused

Kuidas on eesmärgistatud e-teenuste arendamine?

Magistritöö esimene uurimiseesmärk oli saada teada, milliseid eesmärke on e-teenuste arendamisele püstitatud ning mil määral on eesmärgid seotud teenuste kasutaja jaoks paremaks muutmisega. E-teenuste arendamise peamiste eesmärkidenä on läbivalt nimetatud **aja ja raha kokkuhoidu** nii teenuse kasutajate kui pakkujate jaoks. Kasutajate vaatest räägitakse **bürokraatia vähendamisest**, teenuse **kättesaadavuse parandamisest**, teenuse muutumist **lihtsaks, mugavaks, arusaadavaks** ning **mittekoormavaks**.

Riigiasutuste vaates on eesmärkidenä mainitud **äriprotsesside kvaliteedi tõstmist, vigade arvu vähenemist, kuluefektiivsust, terviklikkust, majanduslikku tõhustust, jätkusuutlikkust, läbipaistvust** ning **valdkondade vahelist tasakaalustatud arengut**. Vaid ühes uuringus räägitakse sellest, et e-teenuse arendamine tõi **põhimõttelise muutuse** valdkonna teistsuguseks toimimiseks (digiresept on loonud eeltingimused retseptiravimite müügiks interneti teel).

Seega on näha, et kasutajate vaates räägitakse rohkem teenuste lihtsustamisest ja kvantitatiivselt aja kokkuhoiust, aga riigi vaatest tuuakse välja keerulisi kvalitatiivseid eesmärke. Kasutajatega seoses ei räägita sellest, et teenused peaksid tooma lisandväärtust või näiteks tõstma kasutajate elukvaliteeti. Läbiv probleem teenuse eesmärgistamise juures oli, et üheski analüüsitud dokumendis ei tegeletud märksõnade defineerimisega, neile tähenduse omistamisega. Seega mõjusid eesmärgid pigem kõlavate loosungite, mitte analüüsitud sihtmärkidenä.

Dokumendid rõhutasid läbivalt, et e-teenuste arendamise juures tuleb arvestada või isegi tasakaalustada nii riigi kui kasutajate vajadusi ja huve. See tähendab, et e-teenuste arendamise eesmärgiks pole otseselt seatud kasutajasõbralikkuse saavutamine, vaid väiksem koormus nii

teenuse osutajale kui kasutajale. Analüüsitud dokumentides mainiti e-teenuste aredamise eesmärgistamise juures kasutajatele suunatud märksõnu nagu aja säästmine; lihtsate, kiirete ja mittekoormavate teenuste loomine; teenuste ligipääsetavuse parandamine ning koosloome soosimine. Samas räägiti ka riigi eesmärkidest nagu teenuste äriprotsesside kvaliteedi tõstmine; kulutõhususe; terviklikkuse ja jätkusuutlikkuse saavutamine.

Kui dokumentide sissejuhatuses ja eesmärgistamise osas rõhutati nii kasutajate kui riigi huvisid, siis praktilisemates küsimustes tegeleti rohkem sellega, kuidas riigiasutuse sisemisi teenuse protsesse ja üldist juhtimist lihtsamaks muuta ning kuidas asutused teenuseid mõõtma peaksid. Mitme praktilise teenuse arendamise kaasuse käigus tõestati, et teenuste parendamine toobki mõningase aja kokkuhoiu ja muid positiivseid mõjusid nii riigi kui kasutajate jaoks. Siiski ei saa öelda, et kasutajate huve nähtaks eesmärkide hulgas esmatähtsa või kõige olulisemana. Seega selgub, et e-teenuseid ja laiemalt e-valitsemist nähakse kui instrumenti, mis aitab täita praeguseid standardeid, sellele pole seatud eesmärgi saavutada kvalitatiivset muutust või tegelikke uusi võimalusi näiteks elanike kaasamisel või riigivalitsemise muutmisel avatumaks.

Seda, et teenuste arendamisel on fookuses pigem riigiasutuste sisemise toimimise parendamine, rääkisid ka mitmed intervjuueeritavad. Näiteks Sarapuu (2017) rääkis, et kuna Eestis on pandud palju rõhku just e-teenustele on teenuste terviklik ja kasutajasõbralik toimimine jäänud tahaplaanile. Ka MKM ITAO juhataja Janek Rozov (2017) nimetas e-teenuste arendamise peamise nõrkusena, et nende arendamisel peetakse liiga vähe silmas kasutajate vaadet.

Millisena nähakse e-teenuste kasutajaid?

Magistritöö teine uurimisküsimus puudutas seda, millisena kujutavad teenuste arendajad avalike teenuste kasutajaid ehk inimesi. Kasutajate kujutamine analüüsitud dokumentides jagunes suures plaanis kolmeks. Esimese tüübina võib välja tuua uuringuid, mis kujutasid kasutajaid pisut rumalate ja saamatutena. Sellised näited pärinevad Avalike teenuste korraldamise rohelisest raamatust: „Kasutajad kurdavad: Kas pean riigile midagi teatama? Kuidas vajalik info internetis üles leida? Miks iga asutus sama asja teistest erinevalt kirjeldab?“ jne. Toodud probleemide juures viidati varasematele rahuolu-uuringutele, aga seal polnud üks-ühele sarnaseid küsimusi, seega on kurtev ja ekslev konstruktsioon rohelise raamatu autorite loodud. Kasutajasõbralike e-teenuste disainimise

käsiraamatus räägiti, et kasutajat ei huvita ja ta ei peagi aru saama, milline asutus ja miks talle avalikku teenust osutab.

Teist tüüpi olid sellised analüüsid, mis tegelesid neutraalselt kasutajate praktiliste vajaduste kirjeldamisega, nagu näiteks E-teenuste kasutamise tulemuslikkuse ja mõju uuring ning 20 e-teenuse arendamise projektis. Sellistel juhtudel oli kasutajatest kõnelemine pigem vähene ja napp ning emotsioonivaba. Kolmandaks kujutamise viisiks võib pidada kasutajatest mitte kõnelemist ja tegelemist kõigi muude küsimustega, kui teenuse sihtrühmade huvid ja vajadused.

Intervjuude kontekstis jagunes kasutajatest rääkimine kaheks. Osad intervjuueeritavad kõnelesid kasutajatest, kelle vajadusi arvesse võttes tuleb teenuseid paremaks muuta ning kelle igapäevaelu ja harjumuste konteksti peavad teenused sobituma. Selline kujutus kasutajatest on positiivne – teenused peavad vastama inimeste ootustele ja kasutajad pole kuidagi rumalad või vähem väärtuslikud, kui nad teenuseid kasutada ei oska või ei taha. Teist liiki kujutamine oli kasutajate suhtes pigem kriitiline. Räägiti näiteks sellest, kuidas kasutajaid peab teenuseid kõrval seistes kasutama õpetama, kuidas kasutajad lihtsalt võiksid riigiga kõiki oma andmeid jagada ja mitte selle pärast liiga palju muretseda, et kuidas kasutajad ei peagi lõpuni aru saama, kuidas e-teenused toimivad ning et pole oluline, et teenuse kasutajad saaksid riigiga suhtlemise kanaleid valida, sest kuluefektiivsem on kasutajate jõuline suunamine e-kanalitesse.

Seega võib üldistavalt öelda, et kasutajate suhtes esineb nii positiivseid kui negatiivseid hoiakuid. Kasutajate kujutamine rumalana on probleem, sest taoline mõtteviis takistab kasutajasõbralike teenuste arendamist. Nii kaua, kuni teenuseid arendavad inimesed mõtlevad kasutajatest kui saamatutest inimestest, kes teenusest nagunii aru ei saa või keda peab süsteeme jõuliselt kasutama õpetama ning kelle soovid ja eelistused pole tegelikult eriti olulised, jäävad teenuste disainimise teele takistused.

Mil määral on kasutajaid seni avalike teenuste arendamisse kaasatud?

Magistritöö kolmas eesmärk oli uurida, kui palju ja kuidas on kasutajaid e-teenuste arendamisse kaasatud. Dokumendianalüüsi ja intervjuude tulemused näitavad, et Eestis pigem pole avalike e-teenuste arendamisse kasutajaid kaasatud. Eriti vähe on toimunud kvalitatiivsetel meetoditel põhinevat kaasamist. Näiteks Trinidad ja PwC poolt ellu viidud 20 e-teenuse arendamise projekt

viidi läbi ilma kasutajate otsese kaasamiseta, uuringus toetuti arendusmeeskonnas olnud teenusedisaineri nägemusele. Selline metoodika oli teatud määral kasulik, kuna iga teenuse parendamise kava juures toovad autorid välja konkreetseid kasusid teenuste kasutajatele. Siiski on projektis tehtud kasutajate kohta mitmeid eelduseid ja MKMi tellitud teenuse arendamise hea praktika kaasusena ei rõhuta see kasutajate kaasamise olulisust ega õpeta lugejaid, kuidas kasutajate vajadustest lähtuda. Sama järeldus kehtib näiteks ka Kasutajasõbralike e-teenuste käsiraamatu kohta. Nagu Sarapuu (2017) ütleb, siis avalikud teenused, mille kasutajakogemus pole hästi läbi mõeldud, on pigem valdavad.

Dokumendianalüüsi kaasuste hulgast saab üheks paremaks kasutajate vajaduste kaardistamise näiteks pidada Balti Uuringute Instituudi ja Praxise poolt läbi viidud E-teenuste kasutamise tulemuslikkuse ja mõju uuringut, mille raames viidi läbi suur hulk intervjuusid nii teenuse kasutajate kui osutajatega, kelle arvamuste koosmõjul on saadud kokku detailne probleemikirjeldus teenuste parendamise vajadustest. Üldiselt paistavad teenuste arendamise kaasuste hulgas positiivsete näidetena välja MTA ning Maanteeameti teenused, mille arendamisega on aastaid vaeva nähtud ning mille küpsustase on kõrge – see tähendab, et optimeeritud on nii sisemisi protsesse kui loodud mugavad lahendused teenuste kasutajate jaoks. MTA hakkas e-teenuseid pakkuma enamikest teistest asutustest oluliselt varem, ning näiteks Maanteeameti e-teenindus valiti 2015. aasta parimaks avaliku sektori e-teenuseks.

Kaasamisega seoses tõstatus intervjuudest mitmeid teisi küsimusi. Üheks probleemiks on näiteks formaalne kaasamine, kus sihtrühmad küll kutsutakse kokku, aga lõpptulemuses pole nende arvamusi arvesse võetud. Kaasamiseks peetakse intervjueeritud ekspertide seas laias laastus kahte laadi tegevust. Ühed räägivad kaasamisest eelkõige kui teenuse interaktsiooni prototüübi kohta arvamuse küsimist, kus valminud koduleht või muu rakendus antakse inimesele proovida ja küsitatakse tagasisidet disaini kohta. Teised peavad kaasamiseks seda, kui enne teenuse disainima hakkamist minnakse kasutajaid intervjuerima või näiteks vaatluseid läbi viima, et saada paremini aru kasutaja igapäevaelust ja harjumusest ning sellest, millisesse keskkonda peaks inimese jaoks teenus sobituma. Teenusedisainerid rõhutasid, et isegi kui kasutajaid on kaasatud, ei taga see veel automaatselt head lõpptulemust – oluline on juurprobleemide välja selgitamine ja kasutajate tegelike vajaduste lahendamine.

Kas ja kuidas oleks tulevikus vajalik ja võimalik kasutajate kogemuste suurem arvestamine e-teenuste arendamise juures?

Magistritöö tulemusena võib öelda, et kuna teenuste arendamisel on kasutajaid seni vähe kaasatud ja kasutajakesksete teenuste loomise asemel on fookuses olnud pigem tehnoloogiliste lahenduste ja riigiasutuste protsesside arendamine, siis on kasutajatega tulevikus rohkem arvestamine vajalik. Täpsemad järeldused ja soovitused seoses kasutajate parema kaasamisega tulevikus on toodud järgnevas Diskussiooni alapeatükis.

6.2. Diskussioon

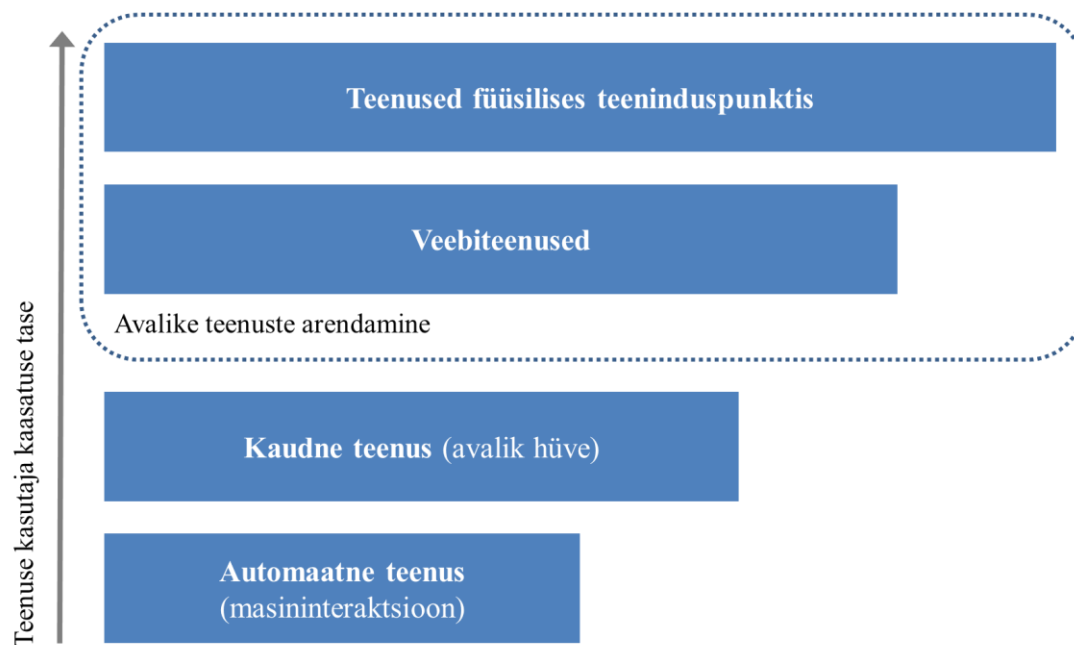
Seniste kasutajate rahuolu-uuringute kohta võib kokkuvõtlikult öelda, et on positiivne, et riik on püüdnud regulaarselt e-teenuste kasutajate hinnanguid uurida ja tagasisidet koguda. Uuringuid kriitiliselt vaadates võib kahelda, kas üldistatud küsitlusuuring on parim viis teenuste kasutamise teemalise tagasiside kogumiseks ning kas kõigilt inimestelt on mõtet küsida hinnanguid kõigi teenuste kohta. Rahuolu-uuringute pea kõik küsimused on vastusevariantidega, jättes vastajale võimaluse väljendada tugevat nõustumist või mittenõustumist. Uuringute aruanded kajastavad küll rohkelt kvantitatiivset informatsiooni graafikute ja protsentide kujul, aga kasutajate vastuste analüüsimine ja seostamine on jäänud äärmiselt väheseks. Kuigi kasutaja rahuolu-uuringud on olnud vajalikud, pole kasutajakogemuse kvantifitseeritud standardiseerimine võimalik, niisiis annavad uuringuraportid vähe informatsiooni kasutajate kogetava kohta.

Viimane kasutajate rahuolu kaardistav küsitlus-uuring viidi läbi 2014. aastal. MKMi plaanide kohaselt mõõdab tulevikus iga asutus oma teenuse kasutajate rahuolu ise ning tulemusi saab vaadata avalike teenuste kataloogist. Selline teenuste vahetutelt kasutajatelt kogutud tagasiside on täpsem ja kuna asutused ise koguvad kasutajate hinnanguid, võib loota, et neil on kasutajatega vahetum kontakt ja suurem motivatsioon teenuste parendamiseks ning kasutajasõralikumaks muutmiseks.

Samas on oht, et teenuse kasutajate rahuolu nähakse nii vaid kui ühte näitajat teenuse suuremas mõõdikute komplektis, seega kasutajasõbralikkus ei pruugi olla olulisem eesmärk, kui näiteks kuluefektiivsuse mõõdikud. Kasutajakogemus võib muutuda isegi kõrvalisemaks, kui näiteks kuluefektiivsus, sest viimast peetakse ametkonna jaoks selgelt oluliseks ja arusaadavaks väärtuseks. Samuti võib olla negatiivne, et teenustega rahuolu-uuringute tulemusi ei avaldata enam regulaarselt

elukaarepõhiste teenuste pakkumine. Sellised teenused toovad riigi ja avalike teenuste kasutajate suhetesse mitmeid muudatusi. Peamine muudatus seisneks selles, et riik asuks aktiivsemalt kasutama ja seostama inimeste kohta teadaolevaid andmeid, ning teenused hakkaksid toimuma kasutaja jaoks nähtamatult, põhimõtteliselt erinevate registrite andmevahetuse kaudu. Seega eeldatavasti jääks teenustega seotud suhtlust ja kontakte riigiasutuste ja inimeste vahel oluliselt vähesemaks.

Tulevikus vajaks täiendavat korrastamist avalike teenuste mõistete raamistik. Esiteks on täna teenuste arendamise pildilt jäänud kõrvale kaudsed ehk nn avaliku hüve tüüpi teenused, mille arendamine edaspidi samuti tähelepanu vajaks. Teiseks vajab senine otseste teenuste definitsioon automaatsete teenuste tekkimisel üle vaatamist, kuna nähtamatud teenused hakkavad toimuma sisuliselt masininteraktsiooni vormis ega pruugi enam hõlmata suhtlust kasutajatega. See toob omakorda kaasa muutunud arusaamad ja väljakutsed seoses teenuste kasutajasõbralikkusega. All olev joonis väljendab kasutaja kaasatust eri teenuse liikide juures:



Joonis 5. Kasutaja kaasatus eri liiki teenuste juures

Nagu jooniselt näha, on kasutajate kaasatus kõige väiksem automaatsete teenuste juures ning kõige suurem füüsilise teeninduskontakti juures. Samuti väljendab joonis, et avalike teenuste arendamine tegeleb seni peamiselt otseste ehk nende teenustega, mida osutatakse kasutajate tahtel.

Analüüsides e-teenuseid avaliku sektori juhtimisteooriate tunnuste kontekstis, on Eesti e-teenuste olukorras kõige enam näha traditsioonilise avaliku sektori juhtimise jooni. See tähendab, et kuigi arengud võivad tehnoloogilisest aspektist olla uudsed, on arenduse eesmärgid seotud traditsiooniliste tegevuste täitmisega ning valitsev on mõtteviis, et riik teab ise kõige paremini, mida ja kuidas ta tegema peab. Selle kõrval eksisteerivad mõned tunnused, mis olemuslikult viitavad uue avaliku sektori juhtimisele, peamiselt püüdlused tõhususe ja kuluefektiivsuse saavutamise poole. Siiski pole uut avaliku sektori juhtimisteooriat üle võetud selles osas, mis puudutab teenuste suurel määral teistesse sektoritesse delegeerimist ning kliendikeskset vaadet, kus otsuseid tehakse tarbijate arvamuste ja eelistuste põhjal. Intervjueeritavate arvamustega suhestub Alfordi (2002) mitmekihiline kontseptsioon avalike teenuste kasutajatest. Mitmel puhul toodi välja, et kuna avalikud teenused võivad olla üldise või repressiivse iseloomuga, pole alati asjakohane kasutajate rahuolu uurimine, näiteks küsimus, kuidas avaliku korra rikkuja jäi rahule oma kinnipidamise teenusega.

Kokkuvõtlikult võib välja tuua järgmised ettepanekud ja soovitusel kasutajasõbralike teenuste arendamiseks tulevikus:

Eesmärgistamine ja mõistete sisustamine

- Teenuste arendamise eesmärgistamise juures paistab, et e-teenuseid nähakse kitsalt kui instrumente standardiseeritud olukorra saavutamiseks. Eestis oleks vaja laiemalt mõelda ja avalikult läbi arutada e-riigi roll ja võimalused, muuhulgas uute võimaluste katsetamine ning demokraatia arendamine, millega oleks võimalik saavutada näiteks elanike suurem kaasamine valitsemisse.
- Teenuste eesmärkidele tuleb pakkuda täpsemaid definitsioone ja mõtestada lahti, mida täpselt mõistetakse sõnastatud eesmärkide all ning mil määral on eesmärgid suunatud kasutajatele või riigiasutustele. Samuti on vajalik eesmärkide ühesugune mõistmine ja aktsepteerimine riigiasutuste üleselt.
- Teenuse arendamisele aitaks kaasa lahti laskmine veendumusest, et Eesti avalikud e-teenused on juba niigi väga head. Kasulik oleks teiste riikide edulugudega tutvumine ja nende tutvustamine laiemalt. Sealjuures tuleks teenuste arendamist vaadata mitte ainult e-kanalite keskselt, vaid terviklikumalt, pakkudes kasutajasõbralikke lahendusi kõigis teenuse kanalites.

Kasutajate kaasamine

- Teenuse arendamise eesmärgistamise juures tuleks teha selgem valik, et teenuseid arendatakse kasutajate jaoks ning et just kasutajate huvid ja vajadused on teenuse pakkumise juures fookuses. Kasutajasõbralike teenuste arendamise nimel tuleks loobuda mõtteviisist, et kasutajad on pisut saamatud ja rumalad inimesed, kes teenuse olemusest aru ei saa või kelle eelistusi pole oluline silmas pidada.
- Oluline on kasutajate kaasamine juba poliitikakujundamise ja otsuste langetamise juures, mille tulemusena hakkab edasi toimuma teenuste arendamine. Samuti ei saa konkreetsete teenuste arendamine põhineda kasutajate kohta tehtud eeldustel, iga arendusprojekti osaks peaks olema kasutajate vajaduste uurimine. Samuti tuleks kasutajate kaasamist mõista laiemalt, kui ainult veebidisaini kohta tagasiside küsimine. Kasutajaid tuleks rohkem kaasata teenuse arendamise algfaasis ning kasutada selleks kvalitatiivseid uurimismeetodeid, näiteks kasutaja-intervjuud või vaatlused.
- Juhul kui kasutajaid kaasatakse, tuleb nende arvamusi teenuse lahendamise loomisel ka reaalselt arvesse võtta. Inimeste hoiakutesse tuleb suhtuda tõsiselt, sest suuresti just hoiakud ja harjumused kujundavad lõpuks selle, kui hästi teenus toimib. Muuhulgas on tähtis teenuste turvalisuse ja andmekaitsega seonduvate teemade selgitamine. Muuhulgas on ID-kaartide turvariski juhtum on loonud vajaduse ja võimaluse e-teenuste läbipaistvuse teemadel rohkem arutleda.
- Kasutajate tagasiside olulisust tuleb tähtsustada. Teenustega rahuolu ei tohiks jääda üheks paljudest teenuse mõõdikutest teiste hulgas. Kui teenuste arendamise fookuseks on võetud kasutajasõbralikkus, tuleks rahuolu pidevalt kaardistada ja analüüsida ning selle olulisust silmas pidada.
- Välised teenusepakkujad ei pea kogu kasutajatega suhtlemise tööd ise ära tegema, vajalik on teenuse osutajates suurema empaatia tekitamine oma teenuse kasutajakogemusega seoses. Kasulik oleks tihedama kontakti loomine teenuse osutaja ja tema sihtrühmade vahel. Intervjuude põhjal võib öelda, et üks viis selleks oleks riigiasutuste töötajate suurem kaasamine kasutajakogemuse uurimisse, teoreetilise kirjanduse põhjal saab anda soovitusi katsetada rohkem koosloome formaate ja arendada teenust riigiasutuste ja huvirühmade koostöös.

Teised ettepanekud

- Riigi teenusmajade loomine võib inimeste jaoks parandada teenuste kättesaadavust ja kasutamise mugavust. Teenusmajade kontseptsiooni juures vajavad muuhulgas lahendamist asutuste tihedama koostöö, ülesannete delegeerimise ja protsesside ühildamise juriidilised ja praktilised küsimused.
- Uut tüüpi nähtamatute ja automaatsete teenuste arendamisega seoses on teretulnud, et riik koormab elanikke võimalikult vähe andmete esitamise ja muu kohustusliku suhtlusega. Samas tuleb taoliste teenuste arendamise juures tähele panna, et kodanikul peab olema arusaam ja ülevaade, miks ja kuidas on riik tema andmeid kasutanud ja milliseid protsesse teostanud.
- Automaatsete teenuste pinnalt võiksid tekkida uut laadi teenused, mis kodanikele väärtust pakuvad ja lisainformatsiooni annavad. Selliste teenuste näideteks on MTA ettevõttele krediidi hinnangu andmine ja maksukohustuse ajatamise teenus, samuti geenivaramu informatsiooni jagamine doonoritele.
- MKMi poolt on loodud mitmeid kasulikke juhendmaterjale, mille kohta teadmine avaliku sektori töötajate seas võiks veel paremini levida. Seega võiks kommunikatsioon headest teenuse arendamise praktikatest olla parem.

6.3. Meetodi ja valimi kriitika

Alternatiivne võimalus dokumendianalüüsi metoodikaks oleks võinud olla diskursuseanalüüs. Diskursuseanalüüs oleks võimaldanud vaadata kasutajate kujutamist ja nendega seotud teemade kajastamist veel mitmekesisemalt ja täpsemalt tuvastada ning analüüsida tähenduste mustreid. Seega on võimalik, et diskursuseanalüüsi abil oleks võinud dokumentidest leida sügavamaid käsitlusi. Autori teadlik otsus langes siiski kvalitatiivse sisuanalüüsi kasuks, kuna eesmärgiks oli tuvastada dokumentide peamine tähendus ja kontekst. Kvalitatiivne sisuanalüüs lubas väga eritüübilisi dokumente paindlikult analüüsida ning kohaldus uurimismaterjali mitmekesise formaadiga.

Teise kriitilise punktina tasub nimetada seda, et uurimuse tulemused on mõjutatud intervjuueritavate valimist. Kuna valdkonna eksperdid kõnelesid intervjuudel lähtuvalt isiklikest kogemustest ja väärtustest, siis on tulemused olulisel määral ka intervjuueritavate nägu. Uuringutulemuste tugevat

subjektiivsust aitas vältida erinevatest organisatsioonidest ja erineva taustaga intervjuueeritavate kaasamine ning intervjuu tulemuste kriitiline analüüsimine.

Kolmanda kriitilise aspektina võib välja tuua, et dokumendianalüüsi valim koostati ainult MKMi uuringute põhjal. See valik pakkus võimaluse analüüsida riigis keskselt tellitud uuringuid, aga skoobist jäid välja konkreetsete asutuste ja teenuste analüüsid. Dokumentide valimi probleem kirjeldab uurimuse teemale lähenemise dilemmasid laiemalt. Magistritöö eesmärk oli uurida e-teenuste arendamist riigiülesest. Samas kindla asutuse või teenuse analüüsimine oleks võimaldanud teha konkreetseid soovitusi kindlale väiksemale auditooriumile (näiteks asutuse juhtkond, teenuste juhid), mida koheselt mõnes arendusprojektis rakendada saaks.

Käesoleva lähenemise puhul tunnustasid intervjuueeritavad lõputöö teemapüstitust ja soovi kriitiliselt juhtida tähelepanu e-teenuste kasutajakesksuse probleemidele. Samas on analüüsi käigus saadud soovitusel pigem üldise ja mõnevõrra filosoofilise iseloomuga, näiteks kutsuvad need mitmes kohas üles teenuste mõistete raamistiku või eesmärgistamise üle järele mõtlema. Samal ajal on poliitikakujundajates tajuda mõningast väsimust teenuste olemuslikel teemadel arutlemise ja vaidlemise üle, kuna sellega on aastaid tegeletud ning ühetaolise arusaama loomine ja hoidmine on pidev ning töömahukas väljakutse. Samas väärib ühtsete mõistete kasutamise pingutus tunnustust, sest Rahandusministeeriumi ja MKMi poolt kasutatavad definitsioonid on ühtlustatud ning valdkonnas tegutsejad tunnevad, et võtmesõnad on üheselt arusaadavad. Loodetavasti on magistritöö mõjul siiski õnnestunud kasutajakesksuse probleemidele suuremat tähelepanu juhtida ning tuua välja konkreetseid momente, kus seda praegu tehtud pole ning kuidas võiks kasutajatega tulevikus rohkem arvestada.

7. KOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärk oli uurida, mil määral on Eesti avaliku sektori e-teenuste arendamisel olnud fookuses kasutajate vajadused ja huvid. Konkreetsemaid uurimisteemasid oli neli. Esiteks, kuidas on eesmärgistatud e-teenuste arendamist; teiseks, millisena kujutatakse e-teenuste kasutajaid; kolmandaks, kui palju ja kuidas on seniste e-teenuste arendamisse kasutajaid kaasatud ning neljandaks, kas ja kuidas oleks kasutajate huvidega suurem arvestamine vajalik ning võimalik tulevikus.

Uurimisküsimustele vastuse saamiseks viidi läbi dokumendianalüüs kaheksa MKMi poolt tellitud e-teenuste arendamise analüüsi ja uuringu osas. Samuti on töö raames läbi viidud viis intervjuud valdkonna arendamise ekspertidega MKMist ja teenusedisainiga seotud ettevõtetest: Velvet, PwC, Trinidad ning endine Ziraff.

Töö tulemustest nähtub, et e-teenuste arendamise eesmärgistamisel on enam-vähem võrdselt rõhutatud nii kasutajate kui riigiasutuste vajadusi. Praktiliste kaasuste uurimine ja intervjuude tulemused näitasid, et tegelik teenuste arendamise praktika keskendub rohkem asutuste tööprotsesside parendamisele, kui hea kasutajakogemuse pakkumisele. Samuti nähakse e-teenuste eesmärgina standardse olukorra hoidmist, et osutada teenuseid kiiresti, lihtsalt ja tõhusalt selle asemel, et seada e-lahendustele uuenduslikke eesmäärke, mille tulemusena saavutataks ühiskonnas näiteks elanike suurem kaasatus valitsemisse.

E-teenuste kasutajate kujutamise juures on kohati probleemiks, et sihtrühma nähakse eksleva, saamatu või isegi rumalana. Teenuste kasutajasõbraliku arendamist võivad takistada hoiakud, mis peegeldavad, et kasutajad nagunii ei saa e-teenustest hästi aru või et inimeste arvamuse küsimine ja nende eelistustega arvestamine pole alati vajalik.

Analüüsitud kaasuste põhjal selgus, et seni on kasutajaid e-teenuste arendamisse üsna vähe kaasatud ning eriti harva on esinenud kvalitatiivsetel uurimismeetoditel põhinevat kaasamist, näiteks kasutaja-intervjuude või vaatluste läbiviimist. Kohati nähti kaasamist kitsalt kui ainult e-teenuse interaktsiooni tagasisidestamist. Mõnel juhul selgus, et kasutajate tagasisidet küsitakse vaid formaalselt ning tegelikult inimeste arvamustega ei arvestata. Selle põhjuseks toodi näiteks asjaolu,

et kaasamine on inimlikult keeruline ja ebamugav tegevus või et lahendus on juba valmis mõeldud ja selle tagasiside põhjal muutma hakkamiseks pole soovi või võimalust.

Kasutajatega suurema arvestamise vajalikkust tulevikus rõhutasid pea kõik intervjueritavad. Nenditi, et senine arendus on olnud IT-infrastruktuuri ning üldiselt e-kanalite keskne. Riik on võtnud edaspidise suuna nähtamatute ja automaatsete teenuste arendamiseks, kus asjaajamine toimub suurel määral registrite omavaheliste andmete vahetamise ja seostamise põhjal. Sellega seoses tõstatub kasutajakesksuse vaatest mitmeid väljakutseid, mis seonduvad teenuste läbipaistvusega ja usaldusväärsuse, ning uut tüüpi väärtust loovate ja informeerivate teenuse tekkimisega.

Töö tulemusena valmisid konkreetsemad soovitusel ja ettepanekud, mida teenuste arendamise juures tulevikus silmas pidada.

8. SUMMARY

User inclusion in Estonian public e-service development

The purpose of this master's thesis was to research to what extent has Estonian public e-service design been focused on user needs. More concretely, the thesis had four main research questions. First, what kind of goals have been set for development of Estonian e-services. Second, in which ways are the users portrayed. Third, how much has user inclusion been a part of actual development of services. Fourth, if and how would it be necessary and possible to increase the inclusion of users in the future.

In order to find answers to research questions, two research methods were applied. First, conducting a document analysis on eight different types of previous research papers composed or procured by the Ministry of Economic Affairs and Communications. Second, conducting five research interviews with Estonian experts in e-service design field from both, private companies and the Ministry.

Research shows that when setting goals for e-service development, needs of public institutions and users have been equally emphasized. Results convey that in practice, development process focuses more on the needs of public sector organizations than it does on service users. In general, goal-setting reflects that e-services are mainly seen as a tool to fulfill existing standards, for example offer fast, simple and efficient solutions to services that already exist instead of looking for new opportunities for innovative governance, for example on how to increase citizen inclusion in public decision-making.

In some cases, users were portrayed as wandering, incapable or even silly. Such perceptions can stand in the way of user-friendly service design as they convey a message that users do not have a sufficient understanding of e-services anyway and considering their needs and opinions is not always necessary.

Research shows that when looking at practical e-service development cases, they do not involve much examples of user inclusion. Qualitative user research methods, such as user interviews or observation, have been used in particularly few cases. In some parts, user inclusion is defined narrowly only as asking feedback for specific web designs. Some cases revealed that user opinions, even when researched, are not always taken into account in service design results. Some of the

reasons behind poor user inclusion may be that ready solutions were already produced and there was not a wish nor opportunity to make any changes based on feedback. In addition, user research and inclusion methods can in general feel uncomfortable and unfamiliar.

Almost all interviewees saw a need for better user inclusion in public e-service design in future. It was agreed upon that service design has so far been very much centered on IT infrastructure and web channels in general. In future, Estonian government plans to offer “automatic” or “invisible” services, which means that much of information interchange will take place automatically and therefore the proportion of user interaction will decrease. This kind of services will bring new challenges on service transparency and user trust. In addition, automated services create a chance to innovative services that offer more information and greater value for users.

Finally, the master thesis draws together a number of recommendations and suggestions for Estonian public e-service design in future.

ALLIKAD

1. Alamäe, P. (2015). Priit Alamäe: tahaks lennata, aga mitte eriti madalalt. *Postimees*, 9. veebruar. Kasutatud 30.09 2017 arvamus.postimees.ee/3084433/priit-alamae-tahaks-lennata-aga-mitte-eriti-madalalt
2. Alford, J. (1993). Towards a New Public Management Model: Beyond “Managerialism” and its Critics’. *Australian Journal of Public Administration*, 52(2): 135–148.
3. Alford, J. (2002). Defining the Client in the Public Sector: A Social-Exchange Perspective. *Public Administration Review*, Vol. 62, No. 3 (May - Jun., 2002), pp. 337-346.
4. Alford, J. (2009). Engaging Public Sector Clients. From Service-Delivery to Co production. *Basingstoke: Palgrave Macmillan*.
5. Avalike teenuste korraldamise roheline raamat (2013). *Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium*. Kasutatud 17.09 2017 mkm.ee/sites/default/files/avalike_teenuste_korraldamise_roheline_raamat.pdf
6. Bason, C. (2010). Leading Public Sector innovation. Co-creating for a better society. *The Policy Press*, University of Bristol.
7. Basri, N. H., Noor, N. L. M., Adnan, W. A. W. A., Saman, F. M., Baharin, A. H. A. (2016). Conceptualizing and understanding user experience. *4th International Conference on User Science and Engineering (i-USer)*.
8. Barnes, M., Prior D. (1995) Spoilt for Choice? How Consumerism can Disempower Public Services Users. *Public Money & Management*. 15: 3, 53–58.
9. Burnham, J. (1941). The Managerial Revolution: What is Happening in the World. *New York: John Day Co*.
10. Eesti e-residentsuse koduleht e-resident.gov.ee Kasutatud 8.10 2017
11. Eesti e-valitsemise koduleht e-estonia.com Kasutatud 20.11 2017
12. Eesti infoühiskonna arengukava 2013. Kasutatud 10.12 2017 mkm.ee/sites/default/files/eesti_infouhiskonna_arengukava_2006.pdf
13. Eesti infoühiskonna arengukava 2020. Kasutatud 10.12 2017 mkm.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/eesti_infouhiskonna_arengukava.pdf

14. Ferris, J. (1984). Coprovision: Citizen Time and Money Donations in Public Service Provision. *Public Administration Review*, 44(4): 324–333.
15. Fischer, F. (1990). Technocracy and the politics of expertise. *Newbury Park, CA: Sage*.
16. Grönlund, A. (2002). Introduction. *Electronic Government: Design, Applications and Management* (pp. 1 – 22), London: Idea Group Publishing
17. Ilves, T. H. (2017). E-stonia: the country using tech to rebrand itself as the anti-Russia. *The Guardian*, 21. aprill. Kasutatud 17.09 2017 theguardian.com/world/2016/apr/21/e-stonia-country-using-technology-to-rebrand-itself-as-the-anti-russia
18. ISO (1998). Ergonomics of human-system interaction (ISO 9241:11). Kasutatud 10.12 2017 iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:9241:-11:ed-1:en
19. Jung, T. (2010). Citizens, co-producers, customers, clients, captives? A critical review of consumerism and public services. *Public Management Review*, 12:3, 439-446,
20. Juurdepäas andmeteale õigustatud huvi korral. Siseministeeriumi kodulehekül. Kasutatud 17.09 2017 siseministeerium.ee/et/Juurdep%C3%A4s-andmeteale-%C3%B5igustatud-huvi-korral
21. Kalvet, T., Tiits, M., Hinsberg, H. (2013). E-teenuste kasutamise tulemuslikkus ja mõju. *Balti Uuringute Instituut ja Poliitikauuringute Keskus Praxis*. Kasutatud 20.10 2017 praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Valitsemine_ja_kodanike%C3%BChiskond/E-teenuste_kasutamise_tulemuslikkus_ja_moju.pdf
22. Kelly, G., Muers, S. (2002). Creating public value: An analytical framework for public service reform. *London: Cabinet Office Strategy Unit*.
23. Kettl, D. (1996). The Three Faces of Management Reform. New Ideas, Better Government. *St Leonards, NSW: Allen and Unwin*.
24. Klaster. (2006). Riigi poolt pakutavate e-teenuste kasutatavus ning rahulolu nendega. Kasutatud 20.10 2017 mkm.ee/sites/default/files/2006_eteenuste_kasutatavus_klaster.pdf
25. Kullerkupp, L. (2017). *Autori intervjuu*. Tallinn, 20. november.
26. Lauk, M. (2017). *Autori intervjuu*. Tallinn, 9. november.
27. Liimets, A. (2016). E-patriotismi varjuküljed. *Postimees*, 15. veebruar. Kasutatud 8.10 2017 arvamus.postimees.ee/3583809/andrei-liimets-e-patriotismi-varjukuljed

28. Mihkelsaar, J. (2017). Jürgen Ligi ei ole poliitik ehk Poliitika kui elukutse ja kutsumuse allakäik. *Sirp*, 21. aprill. Kasutatud 8.10 2017 sirp.ee/s1-artiklid/c9-sotsiaalia/jurgen-ligi-ei-ole-poliitik-ehk-poliitika-kui-elukutse-ja-kutsumuse-allakaik/
29. Nielsen, J. (2012). Usability 101: Introduction to Usability. Kasutatud 10.12 2017 nngroup.com/articles/usability-101-introduction-to-usability/
30. Noor, N. L. M., Harun, A. F., Adnan W. A. W., Saman, F. M., Noh, M. A. M., (2016). Towards the Conceptualization of Citizen User Experience: Citizens' Preference for Emotional Design in E-Government Portal. *2016 4th International Conference on User Science and Engineering (i-USEr)*.
31. PwC (2014). Avalike teenuste ühtne portfelli juhtimine. Kasutatud 5.11 2017 mkm.ee/sites/default/files/avalike_teenuste_uhtne_portfelli_juhtimine.pdf
32. Putnam, R. (1977). Elite transformation in advanced industrial societies: An empirical assessment of the theory of technocracy. *Comparative Political Studies* 10:383–412.
33. Ridley, F. F. (1966). French technocracy and comparative government. *Political Studies* 14:34–52.
34. Riigi infosüsteemi haldussüsteem (2017). Ülevaade riigi infosüsteemist. Kasutatud 10.12 2017 riha.ee/Avaleht
35. Riigikontroll (2016). Avalike e-teenuste kasutamismugavusele tuleb pöörata rohkem tähelepanu. Kasutatud 10.12 2017 riigikontroll.ee/tabid/168/amid/557/ItemId/921/language/et-EE/Default.aspx
36. Riigiteenused (2017). Kasutatud 10.12 2017 ristohinno.shinyapps.io/Riigiteenused_dashboard/
37. Sharp, E. (1980). Toward a New Understanding of Urban Services and Citizen Participation: The Co-production Concept. *Midwest Review of Public Administration*, 14 (June): 105–118.
38. Riigireformi koduleht. Kasutatud 7.10 2017 riigireform.ee
39. Riigireformi radari koduleht. Kasutatud 7.10 2017 reformiradar.ee
40. Rozov, J. (2017). Autori intervjuu. Tallinn, 28. november.
41. Saarpoll. (2008). Avaliku sektori e-teenused. Elanikkonnauuringu aruanne. Kasutatud 20.10 2017 mkm.ee/sites/default/files/kodanike_rahulolu_uuring_2008_aruanne_0.pdf
42. Sarapuu, H. (2017) Autori intervjuu. Tallinn, 30. november.

43. Sibul, M. L. (2014). Avalike teenuste osutamise koordineerimine eesti keskvalitsuse tasandil. Kasutatud 18.11 2017 <https://digi.lib.ttu.ee/i/?1140>
44. Stoker, G. (2006). Public Value Management. A New Narrative for Networked Governance. *American Review of Public Administration*. Volume 36 Number 1. March 41-57.
45. Ziraff (2014). Kasutajasõbralike e-teenuste disainimine Maanteeameti näitel. Kasutatud 15.11 2017 ria.ee/public/publikatsioonid/E-teenuste_disainimise_kasiraamat.pdf
46. Ziraff (2015). Avaliku sektori kodulehtede visioon. Kasutatud 04.11 2017 mkm.ee/sites/default/files/2015_03_06_avaliku_sektori_kodulehtede_visioon.pdf
47. Teenuste kaardistamise juhend. Strateegilise planeerimise ja finantsjuhtimise käsiraamat. Rahandusministeerium. Kasutatud 30.09 2017 <sites.google.com/site/eelarvejuhend/teenuste-kaardistamise-juhend>
48. Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused. Kasutatud 30.09 2017 <riigiteataja.ee/akt/131052017007>
49. Teras, A. (2017). *Autori intervjuu*. Tallinn, 28. november.
50. Trinidad (2014). Eelanalüüs ja detailanalüüs - mille poolest nad erinevad? Kasutatud 13.12 <http://blog.twn.ee/et/eelanaluus-ja-detailanaluus-mille-poolest-nad-erinevad>
51. TNS Emor. (2007). Riigi- ja valitsusasutuste poolt pakutavate online teenuste kasutamine. Kasutatud 20.10 2017 mkm.ee/sites/default/files/avalike_e-teenuste_kasutamine_aruanne.pdf
52. TNS Emor. (2012). Kodanike rahulolu riigi poolt pakutavate avalike e-teenustega. Kasutatud 20.10 2017 mkm.ee/sites/default/files/content-editors/failid/E_riik/uuring_kodanike_rahulolu_riigi_poolt_pakutavate_avalike_e-teenustega_2012_emor.pdf
53. TNS Emor. (2014). Kodanike rahulolu riigi poolt pakutavate avalike e-teenustega. Kasutatud 20.10 2017 mkm.ee/sites/default/files/avalikud_e-teenused_2014_lopparuanne_tns_emor_korrigeeritud05022015.pdf
54. Trinidad (2014). Kasutatavuse mõõdikute süsteem avaliku sektori tarkvarasüsteemidele. Kasutatud 10.12 2017 mkm.ee/sites/default/files/kasutatavuse_moodikute_susteem_final_1.pdf
55. Trinidad ja PwC (2014). 20 avaliku sektori e-teenuse detailanalüüs ja kontseptsiooni väljatöötamine. Kasutatud 11.11 2017 mkm.ee/sites/default/files/20_e-teenuse_kokkuvote_final.pdf

56. Turu-uuringute AS. (2005). Riigi poolt pakutavad e-teenused. Küsitlus 15-74 a. elanikkonna seas. Kasutatud 20.10 2017 mkm.ee/sites/default/files/riigi_poolt_pakutavad_e-teenused_2005.pdf
57. Turu-uuringute AS (2012). Ettevõtjate rahulolu riigi poolt pakutavate avalike e-teenustega 2012. Kasutatud 29.10 2017 mkm.ee/sites/default/files/content-editors/failid/E_riik/uuring_ettevotjate_rahulolu_riigi_avalike_e_teenustega_2012.pdf
58. Turu-uuringute AS (2014). Ettevõtjate rahulolu riigi poolt pakutavate avalike e-teenustega 2014. Kasutatud 29.10 2017 mkm.ee/sites/default/files/aruanne2_2015.pdf
59. Valitsusportaali stiiliraamat. Riigikantselei. Kasutatud 4.11 2017 valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/Stiilijuhis/stiiliraamat.pdf
60. Velmet, A. (2015). E-kodanikud ja e-tarbijad. *Vikerkaar*, oktoober. Kasutatud 17.09 2017 vikerkaar.ee/archives/13451
61. Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M ja Tummers, L. G. (2015) A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17:9, 1333-1357.
62. Weber, M. 1921/1968. *Economy and Society*. (G. Roth, C. Wittich, Eds., G. Roth, & C. Wittich, Trans.) New York: Bedminster Press.
63. Whitaker, G. (1980). Co-production: Citizen Participation in Service Delivery. *Public Administration Review* 40(3): 240- 46.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Inkeri Parman (sünnikuupäev 29.07.1991),

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose “Kasutajate kaasamine Eesti avalike e-teenuste arendamisel”, mille juhendaja on Marko Uibu, PhD,

1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

4. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 15.12.2017